



ANALISA

1987 – 2

Analisa Internasional 1986-87

Ambivalensi Hubungan Timur-Barat
Gerakan Non-Blok: Kontinuitas Peranan dan Keterbatasannya
Uni Soviet dan Asia-Pasifik
Perkembangan di Asia Timur 1986
Dinamika Politik di Pasifik Barat Daya
Arah Perkembangan Asia Tenggara
Perkembangan di Asia Selatan Tahun 1986
Ketidakpastian Perdamaian Timur-Tengah
Apartheid dan Perkembangan di Afrika Bagian Selatan



ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Pande Radja SILALAH

Dewan Redaksi

Daoed JOESOEF
Rufinus LAHUR
A.M.W. PRANARKA
M. Hadi SOESASTRO
Harry TJAN SILALAH
Jusuf WANANDI
Clara JOEWONO
Kirdi DIPOYUDO
Djisman S. SIMANDJUNTAK
J. Soedjati DJIWANDONO

Redaksi Pelaksana

Pande Radja SILALAH
Medelina KUSHARWANTI
S. TJOKROWARDOJO
Ronald NANGOI

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Tata Usaha

Harga Rp 1.000,00 per eksemplar; langganan setahun (12 nomor, sudah termasuk ongkos kirim) Rp 12.000,00. Pesanan ke Divisi Pemasaran, Penerbit CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160,
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

Daftar Isi

Pengantar Redaksi	94
Ambivalensi Hubungan Timur-Barat <i>A.R. SUTOPO</i>	97
Gerakan Non-Blok: Kontinuitas Peranan dan Keterbatasannya <i>A.R. SUTOPO</i>	111
Uni Soviet dan Asia-Pasifik <i>J. Soedjati DJIWANDONO</i>	130
Perkembangan di Asia Timur 1986 <i>Endi RUKMO</i>	144
Dinamika Politik di Pasifik Barat Daya <i>J. Kusnanto ANGGORO</i>	160
Arah Perkembangan Asia Tenggara <i>Asnani USMAN</i>	181
Perkembangan di Asia Selatan Tahun 1986 <i>Endi RUKMO</i>	201
Ketidakpastian Perdamaian Timur Tengah <i>J. Kusnanto ANGGORO</i>	214
Apartheid dan Perkembangan di Afrika Bagian Selatan <i>Wisnu DEWANTO</i>	233

Pengantar Redaksi

Tahun 1986 belum lama kita tinggalkan. Selama itu telah terjadi peristiwa penting yang dapat mempengaruhi peta internasional di kelak kemudian hari. Semua itu tentu bukannya tanpa latar-belakang, karena pada hakikatnya selalu terdapat kaitan yang erat antara masa lalu, masa kini dan masa depan. Mata rantai itu pula yang menjelaskan mengapa para pengaji dan peminat masalah-masalah internasional menelusuri masa lalu. Suatu kilas balik akan merupakan pijakan yang bermanfaat untuk memahami masa kini dan bahkan memperkirakan masa depan. Oleh sebab itu, dalam terbitannya bulan Februari ini, ANALISA menyuguhkan sembilan tulisan yang menyoroti peristiwa-peristiwa penting yang terjadi selama tahun 1986.

Memang, tidak semua peristiwa itu merupakan fenomena baru. Sebagian besar peristiwa itu merupakan penajaman dari gelagat dan gejala sebelumnya, atau suatu sosok baru dari permasalahan yang sama. Di negara-negara berkembang, yang pada umumnya belum memiliki proses politik yang melembaga, masalah pokok masih berkisar pada suksesi kepemimpinan, menguatnya sentimen primordial dan parokial maupun oposisi anomik sebagai upaya untuk menciptakan tatanan politik yang oleh suatu kelompok dianggap lebih adil.

Gejala seperti itu dapat timbul karena menguatnya semangat reformisme maupun revivalisme. Reformisme, misalnya, pada umumnya tumbuh sebagai akibat ketimpangan pengalokasian kekuasaan sosial-politik. Dalam keadaan seperti itulah sentimen primordial dan parokial dapat menjelma menjadi gerakan sempalan, perjuangan untuk memperoleh kemerdekaan atau sekurang-kurangnya otonomi yang lebih besar. Perjuangan masyarakat Kulit Hitam di Afrika, Kanak di Kaledonia Baru maupun masyarakat Kurdi di tapal batas segitiga Irak-Iran-Turki adalah radikalisasi yang didorong oleh semangat reformisme. Seringkali bahkan ia diperkuat pula oleh semangat

revivalisme, seperti terlihat pada fundamentalisme dan ortodoksi kaum Muslim di Maghreb dan Mashrek.

Sepintas lalu memang reformisme dan revivalisme hanyalah sekedar masalah domestik. Tetapi sesungguhnya ia mempunyai jangkauan yang lebih luas karena radikalisme itu dapat mempertajam ketegangan maupun konflik bersenjata antar-negara. Usaha suatu pemerintahan pusat untuk meredam reformisme dan revivalisme seperti itu seringkali dianggap sebagai persiapan perang dengan negara di seberang tapal batasnya. Ketegangan yang baru-baru ini terjadi antara Pakistan dan India, misalnya, tentu tidak terlepas dari kesulitan yang dihadapi oleh Presiden Zia ul-Haq untuk mengendalikan radikalisme masyarakat Baluch maupun Punjab dan PM Rajiv Gandhi yang dihadapkan pula oleh radikalisme masyarakat Sikh.

Lebih dari itu, konflik antar-negara, hingga tingkat tertentu, dapat mengubah peta politik suatu kawasan terutama jika di dalamnya terdapat peluang bagi keterlibatan kekuatan luar. Keterlibatan Washington dan Moskow dalam pertikaian antara rejim penguasa dan kontra-rejim di berbagai belahan dunia ini tentu tidak terlepas dari persaingan global antara kedua negara super itu. Dalam konteks seperti itulah peredaan ketegangan Timur-Barat, yang selama ini terkristalisasi menjadi Amerika-Soviet, perlu dikaji secara seksama. Perkembangan dalam tahun 1986 tampaknya memperlihatkan bahwa hubungan itu tidak menjadi semakin baik, meskipun tidak dapat dikatakan pula sebagai semakin buruk.

Barangkali masyarakat internasional memang terlalu banyak menggantungkan harapan pada pertemuan di Reykjavik antara Mikhail Gorbachev dan Ronald Reagan. Banyak pengamat yang semula menduga bahwa tampilnya Gorbachev dengan gaya kepemimpinannya yang baru dan masa jabatan Reagan yang kedua akan mampu menebus jalan buntu dalam hubungan Timur-Barat. Dugaan itu sekurang-kurangnya belum terbukti kebenarannya. Dengan gaya kepemimpinannya yang baru, Gorbachev memang lebih pragmatis tetapi ini bukan berarti bahwa ia tidak cukup tegar untuk menjalankan garis politiknya yang mendasar. Suatu ketegaran yang juga dipertahankan oleh Reagan, karena popularitasnya ternyata tidak menyusut meskipun pemerintahannya terlibat dalam skandal Iran-Contra. Bahkan tampaknya Reagan akan berhasil mewariskan Program "Perang Bintang," batu sandungan utama dalam Pertemuan Reykjavik.

Semua itu merupakan pertanda bahwa hubungan Amerika-Soviet di kemudian hari masih akan diwarnai oleh ketegangan, meskipun ketegangan itu mungkin tidak akan meningkat menjadi krisis. Tetapi ketegangan antara kedua negara super itu pun akan mampu mengganggu ketenteraman masyara-

kat internasional. Di masa lalu, berbagai cara ditempuh untuk tidak terserat dalam pertikaian global, antara lain melalui netralisme atau regionalisme. Semangat seperti itulah yang semula mengilhami lahirnya Gerakan Non-Blok. Tentu saja, ia juga merupakan wadah untuk menyatakan kejatidirian suatu negara atau kelompok negara. Organisasi regional yang lain lebih memainkan peranan untuk mengatasi masalah bersama yang dianggap lebih mendesak.

Pada tahap awal memang ancaman luar merupakan faktor penggalang yang efektif untuk memperlihatkan kejatidirian. Forum Pasifik Selatan, misalnya, selama ini merupakan organisasi regional yang padu karena mereka mampu mengidentifikasikan uji coba nuklir dan pukuk-pukuk asing sebagai sosok ancaman bagi kedaulatan kawasan. Organisasi Persatuan Afrika, meskipun dengan langgam yang berbeda, masih mampu menyuarakan tuntutan yang seragam. Tentu hal ini disebabkan oleh kristalisasi masalah "apartheid" sebagai ancaman bersama.

Tetapi ketika jati diri itu telah terbentuk, tampaknya kepentingan nasional, kesiapan kelembagaan dan otoritas organisasi memainkan peranan yang lebih menentukan. Perbedaan pendapat di antara anggota Liga Arab mengenai soal bagaimana menghadapi Israel, misalnya, menunjukkan bahwa ancaman luar saja bukan sarana yang tangguh bagi regionalitas. Perbedaan dalam prioritas pembangunan dan kemampuan manajerial antara India dan Republik Maladiva merupakan petunjuk bahwa kesiapan kelembagaan suatu organisasi regional juga menentukan ruang lingkup yang dapat digarapnya. Sementara itu, tidak adanya otoritas pusat dan perbedaan kepentingan nasional merupakan faktor-faktor yang senantiasa menjadi titik-pijak dalam setiap pembicaraan tentang relevansi Gerakan Non-Blok.

Hingga tingkat tertentu, kecuali tulisan tentang Timur-Barat dan Gerakan Non-Blok, terbitan ANALISA ini mengulas gejala dan gelagat perkembangan di berbagai kawasan. Perbedaan titik-berat persoalan yang dihadapi oleh sesuatu kawasan dari kawasan yang lain tentu menentukan soal gejala apa yang diamati lebih mendalam. Penekanan pada aspek hubungan internasional boleh jadi mengakibatkan kurang tersentuhnya beberapa masalah domestik secara mendalam. Dalam hal ini memang senantiasa dapat diperdebatkan relevansi anggapan yang mengatakan bahwa warna politik internasional suatu negara ditentukan oleh masalah domestiknya. Tetapi dalam terbitan ini yang lebih menjadi masalah adalah soal bagaimana nuansa antara perubahan dan kesinambungan dari peta politik internasional ketika memasuki tahun 1987.

Ambivalensi Hubungan Timur-Barat

A.R. SUTOPO*

Menjelang akhir dasawarsa 1970-an dan awal 1980-an hubungan Timur-Barat, khususnya antara Amerika Serikat dan Uni Soviet, adalah yang terburuk sejak krisis Kuba tahun 1962.¹ Tetapi menjelang pertengahan dasawarsa 1980-an mulai terdapat tanda-tanda ke arah perbaikan. Usaha-usaha kedua belah pihak untuk memperbaiki hubungan itu yang paling menonjol menyangkut hubungan strategis mereka. Dalam hubungan strategis ini peranan persenjataan nuklir tampak makin menonjol daripada konflik sistematis antara demokrasi liberal plus kapitalisme dan sistem komunis-sosialis.

Bahkan perkembangan dua tahun terakhir ini (1985-1986) makin menunjukkan bahwa hubungan Timur-Barat makin tersentralisasi pada hubungan Amerika Serikat-Uni Soviet. Dua pertemuan puncak terakhir, di Jenewa pada bulan November 1985 dan di Reykjavik bulan Oktober 1986, antara Presiden Amerika Serikat, Ronald Reagan, dan pemimpin Soviet, Mikhail Gorbachev, seolah-olah menjadi lambang kecenderungan tersebut. Dari sebab itu kini terdapat kesan yang semakin kuat bahwa konflik sistemik dalam percaturan internasional global tergeser oleh masalah-masalah militer dan keamanan, khususnya persenjataan-persenjataan strategis ofensif maupun defensif.

Sifat hubungan yang demikian itu tampaknya menjadi salah satu sebab mengapa dunia pada umumnya mengkhawatirkan akibat-akibat buruk jika hubungan Amerika Serikat dan Uni Soviet tegang. Risikonya akan dipikul tidak hanya oleh kedua negara adikuasa tetapi juga oleh pihak-pihak yang berada di luar kubu Timur dan Barat. Karena itu ketika kedua negara adi-

*Staf CSIS.

¹Lihat misalnya Fred Halliday, *The Making of the Second Cold War* (London: Verso, 1983); dan rangkaian tulisan bertema "Dampak Hubungan Timur-Barat di Beberapa Kawasan," *Analisa*, Tahun XIII, No. 7 (Juli 1984).

kuasa membuka kembali perundingan pengawasan dan pengurangan persenjataan strategis mereka pada awal tahun 1985 harapan akan suatu dunia yang lebih aman tumbuh dari berbagai bagian dunia.² Kekhawatiran mengenai ancaman pecahnya perang nuklir, bahkan walaupun perang semacam itu tidak dikehendaki oleh kedua negara adikuasa dan terjadi secara tidak disengaja, sedikit terleraiakan. Harapan itu tumbuh bukan saja karena kedua negara adikuasa berunding kembali setelah perundingan mereka terhenti pada akhir tahun 1983, tetapi juga karena janji-janji yang kemudian dikemukakan bagi terecapainya suatu persetujuan mendasar tentang pengurangan persenjataan strategis.

Dalam dasawarsa 1980-an ini memang terjadi beberapa perubahan yang pantas mendapatkan perhatian mengenai perundingan strategis dua negara adikuasa itu. Amerika Serikat dan Uni Soviet kini mengarahkan tujuan mereka dalam mengatur kekuatan strategisnya dari pengawasan senjata (*arms control*) kepada perlucutan senjata (*disarmament*). Perundingan SALT (*Strategic Arms Limitation Talks*) yang lebih bersifat kualitatif dalam mengelola perimbangan kekuatan mereka kini diganti dengan perundingan START (*Strategic Arms Reduction Talks*) yang selain bersifat pengelolaan kualitatif juga dimaksudkan untuk mengurangi jumlah persenjataan nuklir yang telah mereka kuasai. Persenjataan nuklir jarak menengah dalam dasawarsa ini juga menjadi bidang perundingan baru. Ini dimulai pada tahun 1981 dan secara umum dikenal sebagai perundingan INF (*Intermediate Nuclear Forces*). Dua forum perundingan inilah yang terhenti pada akhir tahun 1983 hingga awal tahun 1985, antara lain karena protes Soviet atas dilaksanakannya penempatan generasi baru rudal-rudal nuklir jarak menengah Amerika Serikat di Eropa.

Ketika Menlu Amerika Serikat George Shultz dan Menlu Soviet, Andrey Gromyko, bertemu di Jenewa pada permulaan Januari 1985 untuk menghidupkan kembali perundingan tersebut, disetujui suatu unsur baru yang tidak kalah pentingnya. Unsur itu ialah perundingan kedua belah pihak mengenai sistem (persenjataan) defensif yang timbul sebagai masalah baru setelah Presiden Reagan mengajukan usulnya mengenai Prakarsa Pertahanan Strategis (*Strategic Defence Initiative*, SDI) pada bulan Maret 1983. SDI ini menjadi bahan perdebatan di antara kedua negara. Pihak Soviet beranggapan bahwa prakarsa seperti itu bertentangan dengan persetujuan yang telah mereka capai tahun 1972 tentang pembatasan dan larangan sistem persenjataan defensif (*Antiballistic Missile Treaty*, disingkat menjadi *ABM Treaty*). Dari sebab itu, selain jalur perundingan senjata nuklir jarak jauh di Forum START dan jalur perundingan senjata nuklir jarak menengah di Forum INF, kini kedua negara

²Di Barat hal ini antara lain sangat menonjol di kalangan gerakan-gerakan perdamaian (*peace movements*). Di negara-negara Dunia Ketiga, KTT Gerakan Non-Blok di New Delhi tahun 1983 mengemukakan kekhawatiran seperti itu dalam Deklarasi Final Bidang Politik.

adikuasa juga terlibat dalam perundingan jalur ketiga, yaitu perundingan mengenai persenjataan ruang angkasa (*space weapons*).

KEGAGALAN KTT REYKJAVIK

Setelah hampir dua tahun keduanya terlibat dalam beberapa rangkaian perundingan dan pertemuan tingkat tinggi, harapan dunia mengenai perbaikan hubungan Timur-Barat ternyata tidak sepenuhnya terwujud. Pertemuan Puncak Reagan-Gorbachev di Reykjavik, Islandia, bulan Oktober 1986 tidak membuahkan suatu persetujuan dasar sebagai landasan hubungan strategis kedua negara di masa depan. Salah satu sebab utama kegagalan KTT Reykjavik adalah perbedaan antara Reagan dan Gorbachev mengenai status persenjataan ruang angkasa.³ Reagan bersikeras untuk terus melanjutkan program SDI, tidak saja dalam bentuk penelitian-penelitian di laboratorium tetapi juga melakukan uji coba hasil-hasil penelitian tersebut dalam waktu 10 tahun yang akan datang. Setelah itu penempatannya/penggelarannya akan dibicarakan dengan pihak Soviet. Di lain pihak, Gorbachev menegaskan kembali bahwa kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan proyek SDI itu hanya dapat dilaksanakan di tingkat penelitian dan uji coba di laboratorium saja. Ia juga menegaskan bahwa kemajuan dalam perundingan-perundingan pengawasan dan pengurangan senjata akan tergantung pada sikap Amerika Serikat untuk tidak melakukan uji coba senjata ruang angkasa, apalagi penempatan/penggelarannya, sekurang-kurangnya untuk waktu 10 tahun yang akan datang.

Pada dasarnya KTT Reykjavik yang tidak dipersiapkan secara matang itu hanya memperteguh posisi hubungan kedua negara dalam keadaan *stalemate*. Posisi demikian itu sebenarnya sudah diantar oleh kedua belah pihak sebelumnya, antara lain dengan pengusiran diplomat dan kasus mata-mata masing-masing pihak.⁴ Kejadian itu telah menunjukkan bahwa apa yang mereka canangkan di KTT Jenewa 1985 menghadapi keterbatasan-keterbatasan. Pada waktu itu Reagan dan Gorbachev sependapat bahwa kedua negara akan melakukan antara lain: (1) usaha-usaha mempercepat proses perundingan di tiga jalur (START, INF, dan senjata ruang angkasa) guna mencegah perlombaan senjata di ruang angkasa dan membatasi senjata-senjata nuklir demi kokohnya stabilitas strategis; (2) dialog-dialog secara teratur di antara kedua

³Ulasan-ulasan tentang hal ini dapat diikuti misalnya "Can a Deal Still Be Cut?," *Newsweek* (27 Oktober 1986): hal. 8-14; Hella Pick, "How the Reykjavik Summit Fell Apart," *The Guardian Weekly*, 19 Oktober 1986, hal. 7.

⁴Ketegangan hubungan Amerika Serikat dan Uni Soviet menjelang akhir bulan Agustus dan selama bulan September 1986 ditandai oleh kasus Genadi Zakharov (Uni Soviet) dan Nicholas Daniloff (Amerika Serikat) yang dihubungkan dengan kegiatan mata-mata. Lihat *Kompas*, 2 September 1986. Peristiwa ini kemudian disusul oleh pengusiran 25 diplomat Soviet di PBB oleh Amerika Serikat. Lihat "US Expels 25 Soviets at UN Mission," *The Jakarta Post*, 19 September 1986. Balasan Soviet dilakukan setelah KTT Reykjavik berakhir.

negara melalui pertemuan para pemimpinnya baik di Washington maupun Moskwa, dan rangkaian pertemuan baik dalam tingkat menteri luar negeri maupun pejabat lainnya secara teratur; dan (3) pembukaan kembali konsulat-konsulat mereka di New York dan Kiev.⁵ Meskipun kedua negara mencapai dasar-dasar umum (*common grounds*) untuk perundingan-perundingan yang akan datang, yang akan dibahas di bagian lain di bawah, KTT Reykjavik mengecewakan banyak pihak karena tidak mencapai hasil nyata.

Jika masalah SDI banyak dituduh sebagai penyebab gagalnya KTT Reykjavik, sebab yang lebih mendasar tampaknya justru terletak pada kurangnya persiapan yang memadai. Pertemuan puncak seharusnya merupakan simbol dan pengukuhan usaha-usaha diplomatik yang telah dilakukan dan kesepakatan-kesepakatan yang telah dicapai sebelumnya oleh kedua belah pihak.⁶ Kurangnya persiapan itu terutama memang berkaitan dengan persenjataan ruang angkasa, khususnya program SDI. Di sini terlihat kedua negara tidak hati-hati tentang sesuatu hal yang sebenarnya sudah mereka ketahui. Reagan tetap bersikeras tentang pengembangan proyek SDI-nya dan pihak Soviet secara konsisten mengkaitkan keberhasilan perundingan di dua jalur persenjataan nuklir dengan jalur persenjataan ruang angkasa. Dalam putaran-putaran perundingan START, INF, dan senjata ruang angkasa di Jenewa kedua belah pihak tidak banyak berubah dari posisi tersebut. Ketika Menlu George Shultz dan Eduard Shevardnadze bertemu di New York pada akhir bulan September 1986 untuk mempersiapkan KTT Reykjavik, perbedaan mendasar kedua belah pihak mengenai persenjataan ruang angkasa juga tidak terpecahkan. Dan Gorbachev mengajak Reagan bertemu di Islandia dengan beban itu. Ternyata mereka gagal memperoleh kesepakatan.

Meskipun demikian, di KTT Reykjavik, seperti juga di KTT Jenewa, kedua belah pihak menyepakati beberapa prinsip yang berkaitan dengan pengawasan dan pengurangan senjata, yaitu bidang-bidang yang mendominasi pembicaraan selama pertemuan tersebut. Mereka sepakat mengenai perlunya senjata-senjata nuklir dimusnahkan dari muka bumi; pengurangan jumlah senjata-senjata nuklir ofensif hingga 50% dari yang ada sekarang; perlunya menghapuskan rudal nuklir jarak menengah dari mandala Eropa; dan usaha-usaha untuk mencapai suatu persetujuan menyeluruh mengenai larangan percobaan nuklir (*comprehensive test ban treaty*). Dalam bidang-bidang ini kedua pihak tampaknya sudah berusaha maksimum untuk saling membuka kartunya. Tanpa dikaitkan dengan senjata ruang angkasa, kemajuan yang dicapai dalam bidang-bidang ini sebenarnya cukup menggembirakan.

⁵Lihat "East-West Relations: The Geneva Summit," *Survey of Current Affairs*, Vol. 15, No. 12 (Desember 1985); hal. 376-378; dan *Strategic Survey 1985-1986* (London: The International Institute for Strategic Studies, 1986), hal. 50-63.

⁶Henry Kissinger telah memperingatkan bahaya seperti itu. Lihat tulisannya, "Danger at the Summit," *Newsweek*, 13 Oktober 1986, hal. 23-26.

Di samping itu, berlangsungnya serangkaian perundingan dan dua KTT secara berturut-turut dapat dilihat sebagai pertanda keinginan kedua belah pihak untuk mencapai persetujuan-persetujuan yang dapat memelihara dan memperbaiki hubungan mereka. Janji-janji mereka untuk mencari jalan ke arah persetujuan pengurangan persenjataan nuklir merupakan petunjuk bahwa kedua belah pihak ingin mengurangi ketegangan-ketegangan yang mungkin dapat menjerumuskan mereka dan dunia umumnya ke dalam konflik-konflik dahsyat. Hal ini juga diperkuat oleh adanya kesamaan-kesamaan posisi yang telah dicapai di antara mereka dan dapat dipergunakan sebagai dasar umum perundingan-perundingan dan konperensi yang akan datang.

Di lain pihak, saling tuduh di antara kedua negara menunjukkan bahwa perbedaan di antara keduanya sangat tajam. Ini dapat menjadi rintangan serius tercapainya persetujuan di masa depan. Perbedaan yang paling menonjol adalah dalam sikap mereka terhadap masalah persenjataan ruang angkasa yang menjadi sebab utama kegagalan perundingan. Lagipula, pengalaman KTT yang terakhir ini mengungkapkan adanya kemungkinan kedua belah pihak ingkar dari serangkaian dasar-dasar umum yang telah mereka miliki, sebab dasar-dasar itu tidak tersimpulkan dalam bentuk tertulis. Dengan perkataan lain, setiap saat masih terbuka pintu lebar bagi keduanya untuk mengajukan usul-usul yang mungkin berbeda dari apa yang telah saling mereka pahami selama ini. Ini dimungkinkan oleh proses pengambilan keputusan yang sebagian tergantung pada konstelasi politik domestik mereka masing-masing. Hal ini lebih terlihat menonjol di pihak Amerika Serikat karena sistem demokrasi yang dianutnya yang lebih bersifat pluralistik dan terbuka daripada Uni Soviet. Perbedaan-perbedaan di antara mereka yang berhaluan keras (*hawks*) dan yang berhaluan lunak (*doves*) dalam melihat ancaman Soviet dan kebijaksanaan untuk menghadapinya tidak mudah dipertemukan.⁷

PENGAWASAN DAN PERLUCUTAN SENJATA

Kegagalan Pertemuan Puncak Reagan-Gorbachev di Reykjavik yang diharapkan sebagai pendahuluan KTT resmi kedua negara di Washington tahun 1987 seperti disepakati pada Pertemuan Puncak di Geneva dalam bulan November 1985, dapat dilihat sebagai terlepasnya kesempatan kedua negara untuk meletakkan dasar-dasar bagi tercapainya persetujuan pengawasan dan pengurangan senjata. Tetapi Pertemuan Reykjavik pasti lebih baik daripada ketika kedua belah pihak menghentikan samasekali perundingan pada tahun 1984. Sekurang-kurangnya KTT Reykjavik merupakan salah satu unsur yang

⁷Ikuti, misalnya, Alan Wolfe, *The Rise and Fall of the Soviet Threat* (Boston, MA: South End Press, 1984).

meredam ketegangan-ketegangan di antara dua negara adikuasa dalam masalah-masalah pengawasan dan pengurangan senjata. Dialog-dialog dan pertemuan di antara mereka selama dua tahun terakhir ini paling tidak mempunyai fungsi seperti itu.

Di tengah suramnya suasana akibat kegagalan KTT Reykjavik sekarang, usaha-usaha yang dilakukan oleh kedua negara adikuasa di bidang pengawasan dan pengurangan senjata strategis bukannya tidak menghasilkan sesuatu yang dapat dipergunakan sebagai pedoman untuk berunding lebih lanjut. Beberapa dasar umum telah muncul yang dapat mempermudah, atau sekurang-kurangnya mengurangi, kerumitan perundingan mereka. Kemajuan ini terutama terjadi pada jalur perundingan START dan INF. Jalur persenjataan ruang angkasa, seperti telah disebut-sebut sebelumnya, masih menghadapi jalan buntu dan merupakan rintangan utama bagi tercapainya persetujuan di masa depan.

Di jalur perundingan START, dasar umum yang telah dicapai adalah kesepakatan mereka untuk mengurangi persenjataan nuklir jarak jauh sekitar 50% dari yang ada sekarang dan akan dipenuhi dalam waktu lima tahun setelah persetujuan tercapai. Bahkan mereka juga menyebut jumlah maksimum sistem persenjataan strategis ofensif yang kelak mereka miliki masing-masing tidak akan lebih dari 1.600 peluncur (*delivery vehicles*) dan hulu ledaknya tidak lebih dari 6.000 buah. Pengurangan itu akan meliputi ketiga unsur strategis mereka, yaitu rudal balistik antar-benua pangkal darat (ICBM), rudal balistik pangkal laut (SLBM) dan pembom berat. Uni Soviet juga setuju untuk mengurangi jumlah ICBM beratnya, SS-18, yang kini berjumlah 308. Dan Amerika Serikat untuk pertama kalinya menyetujui dimasukkannya pembom berat dalam paket 1.600 peluncur yang dibatasi itu. Sebagai gambaran, pada saat ini Amerika Serikat memiliki 1.970-an peluncur strategis dengan sekitar 10.000 hulu ledak dan Uni Soviet memiliki sekitar 2.500-an peluncur strategis dengan sekitar 10.000 hulu ledak.⁸

Sebelum KTT Reykjavik, kedua belah pihak telah mengemukakan dasar umum pengurangan hingga 50% itu pada KTT Jenewa sebelumnya. Tetapi pada waktu itu Amerika Serikat masih menginginkan agar pembom berat dapat diijinkan hingga jumlah maksimum 350; sedangkan Uni Soviet mengusulkan batas maksimum jumlah hulu ledak 6.000 buah termasuk hulu ledak dan sistem pertahanan depan (*forward defence systems*) Amerika Serikat di Eropa.⁹ Di Reykjavik Gorbachev memberikan konsesi dalam bidang ini, yaitu tidak lagi mempersoalkan status rudal jarak menengah (*Pershing II* dan rudal jelajah *Tomahawk*) dan sistem pertahanan depan sebagai sistem strategis yang

⁸Data lebih terinci dapat diikuti dalam *The Military Balance 1986-1987* (London: The International Institute for Strategic Studies, 1986), hal. 200-207.

⁹Lihat *Strategic Survey 1985-1986*, khususnya hal. 52-58.

harus diperhitungkan dalam jalur START. Uni Soviet semula memasalahkan kedua sistem ini dalam forum START sebagai senjata strategis karena keduanya dapat mencapai sasaran-sasaran di dalam wilayahnya.

Di jalur persenjataan nuklir jarak menengah (INF), kedua belah pihak sepakat untuk menarik seluruh INF dari mandala Eropa. Kesepakatan ini masih mengizinkan kedua belah pihak untuk menggelarkan 100 hulu ledak INF di wilayahnya masing-masing dengan ketentuan bahwa Uni Soviet akan menggelarkannya di wilayah Asia-Soviet. Kesepakatan untuk mengosongkan mandala Eropa dari penggelaran rudal-rudal jarak menengah ini merupakan perkembangan baru setelah Uni Soviet menolak usul *zero option* Amerika Serikat tahun 1981 untuk menarik seluruh SS-4, SS-5 dan SS-20-nya dari mandala Eropa sebagai ganti kesediaan Amerika Serikat untuk membatalkan rencana penggelaran 572 INF (108 *Pershing II* dan 464 *Tomahawk*) di Eropa sesuai dengan rencana modernisasi INF NATO. Dalam jalur ini justru Gorbachev yang kemudian mengambil-alih usul *zero option* Reagan tersebut. Sebagai tambahan, mereka juga sepakat untuk membekukan jumlah rudal jarak pendek mereka di Eropa pada jumlah yang dimiliki oleh Uni Soviet dan akan merundingkan pengurangannya setelah persetujuan INF tercapai.

Pada saat ini Amerika Serikat telah menempatkan 108 *Pershing II* dan 144 rudal jelajah *Tomahawk*, masing-masing dengan hulu ledak tunggal, di wilayah-wilayah sekutunya di Eropa Barat. Uni Soviet diperkirakan menggelar sekitar 112 SS-4 dan SS-5 yang ditujukan ke Eropa Barat dan sekitar 440 SS-20, sekitar dua pertiga di antaranya ditujukan ke Eropa dan sisanya digelar di wilayah Asia-Soviet. SS-20 memiliki tiga hulu ledak yang mampu mencapai sasaran berbeda-beda secara terkendali.¹⁰

Suatu perubahan yang perlu dicatat dalam jalur INF ini ialah terjadinya perubahan sikap Soviet untuk tidak lagi mempersoalkan senjata-senjata nuklir Inggris dan Perancis. Pada waktu-waktu sebelumnya Uni Soviet berpendirian bahwa senjata-senjata nuklir Inggris dan Perancis harus diperhitungkan dalam perundingan INF sebagai bagian dari persenjataan nuklir jarak menengah sebab kedua negara itu adalah sekutu Amerika Serikat. Tidak dimasukkannya lagi rudal-rudal dan sistem strategis Inggris dan Perancis dalam jalur perundingan INF ini tentu saja merupakan konsesi yang telah diberikan oleh Uni Soviet dalam pengelolaan perimbangan kekuatan di mandala Eropa. Dan perubahan sikap Soviet dalam bidang INF ini juga berarti makin menunjukkan sifat tersentralisasinya hubungan Timur-Barat, khususnya dalam bidang persenjataan strategis, sejalan dengan perkembangan yang terjadi pada jalur perundingan START.

Kemajuan-kemajuan yang telah dicapai dalam jalur perundingan START dan INF itu masih disertai oleh kemajuan lain di bidang uji coba senjata-

¹⁰Data lebih terinci dapat diikuti dalam *The Military Balance 1986-1987*, hal. 200-207.

senjata nuklir. Uji coba senjata-senjata nuklir terutama dikaitkan dengan rencana-rencana modernisasi persenjataan dan penggelaran sistem persenjataan baru. Amerika Serikat, misalnya, sejak tahun 1986 mulai menggelarkan ICBM *Peacekeeper* (MX) sebagai bagian rencana modernisasi kekuatan strategisnya dan merencanakan pengembangan ICBM *Midgetman*. Uni Soviet juga telah mengganti SS-11 dengan SS-25 dan sedang mengembangkan ICBM baru, SS-24. Ia sebenarnya menghendaki tercapainya persetujuan larangan total percobaan senjata nuklir. Tetapi di Reykjavik ia menerima usul Amerika Serikat untuk lebih dahulu berunding mengenai penetapan prosedur-prosedur verifikasi, kemudian mengurangi jumlah uji coba dan akhirnya menghentikannya samasekali setelah kedua negara berhasil memusnahkan senjata nuklir.

Tetapi kemajuan-kemajuan yang telah dicapai oleh kedua belah pihak mengenai dasar-dasar umum bagi pengawasan dan pengurangan persenjataan nuklir itu masih tergantung pada kemajuan yang terjadi di bidang persenjataan ruang angkasa. Dalam bidang ini kedua negara mengalami jalan buntu. Sikap keras kedua belah pihak seperti telah dikemukakan sebelumnya dalam bidang ini, khususnya yang berkaitan dengan SDI dan tafsiran mereka mengenai Persetujuan ABM 1972, akan ikut menentukan apakah mereka kelak memilih jalan lomba senjata atau sebaliknya.

Di bidang perimbangan kekuatan konvensional tampaknya tidak terjadi perubahan-perubahan penting yang mengganggu kedua belah pihak di mandala Eropa. Namun kedua belah pihak tidak mengalami kemajuan berarti untuk mengurangi kekuatan konvensional dalam Perundingan MBFR (*Mutual Balanced Force Reduction*).¹¹ Forum MBFR adalah tempat perundingan antara negara-negara NATO dan Pakta Warsawa untuk mengurangi kekuatan konvensional mereka di mandala Eropa Tengah sehingga tercapai paritas. Perundingan yang diadakan di Wina itu hingga kini masih terlibat dalam tukar-menukar usul dari kedua belah pihak. Misalnya, Pakta Warsawa mengusulkan penarikan 13.000 pasukan Amerika Serikat dan 20.000 pasukan Soviet dari Eropa pada bulan Februari 1985 dan NATO mengajukan usul tandingan penarikan 5.000 pasukan Amerika Serikat dan 11.500 pasukan Soviet pada bulan Desember 1985. Usul itu ditanggapi lagi oleh usul Pakta Warsawa bulan Februari 1986 mengenai penarikan 6.500 pasukan Amerika Serikat dan 11.500 pasukan Soviet. Tawar-menawar yang mereka ajukan ini tampak tidak begitu berarti jika diingat bahwa kedua belah pihak menggelar kekuatan konvensional yang demikian besar di Eropa.

Tetapi keamanan Eropa tampaknya kini justru diperteguh karena adanya kemajuan-kemajuan yang dicapai dalam Konferensi Keamanan dan Kerjasama

¹¹Lihat David Curtis Skaggs, "Operational Implications of Stockholm and Vienna," *Parameters*, Vol. XVI, No. 4 (Winter 1986): hal. 76-83.

ma di Eropa (*Conference on Security and Co-operation in Europe, CSCE*) yang hasilnya telah ditandatangani di Helsinki tahun 1975. Konperensi ini diikuti oleh 33 negara Eropa ditambah Amerika Serikat dan Kanada, dan tidak terbatas pada negara-negara NATO serta Pakta Warsawa saja. Serangkaian pertemuan di berbagai tempat telah diselenggarakan untuk membahas pelaksanaan persetujuan yang telah dicapai itu. Dalam usaha mereka memperkuat langkah-langkah untuk membangun keamanan dan saling kepercayaan (*Confidence and Security-Building Measures*) suatu konperensi panjang telah diselenggarakan di Stockholm sejak bulan Januari 1984 hingga September 1986. Konperensi Stockholm ini menghasilkan serangkaian langkah-langkah yang mereka sepakati untuk memperkuat stabilitas dan keamanan di Eropa.

Kesepakatan Stockholm bulan September 1986 itu justru dapat dilihat sebagai suatu kemajuan besar dalam usaha pengawasan senjata Timur-Barat meskipun hanya mencakup wilayah Eropa.¹² Beberapa pokok kesepakatan tentang langkah-langkah untuk membangun keamanan dan saling kepercayaan itu antara lain meliputi: (1) pemberitahuan kepada pihak lain bahwa sesuatu pihak akan melakukan kegiatan-kegiatan militer tertentu sekurang-kurangnya 42 hari sebelumnya yang meliputi latihan darat atau transfer kekuatan jika melibatkan lebih dari 13.000 pasukan atau 300 tank, pendaratan amfibi dan penerjunan pasukan payung jika lebih dari 3.000 personal; (2) pengamatan/observasi oleh pihak lain atas latihan-latihan atau transfer pasukan jika melampaui jumlah tertentu; (3) kewajiban setiap pihak untuk mengajukan daftar rencana kegiatan militer yang akan dilakukan tahun yang akan datang; (4) pemberitahuan sekurang-kurangnya 14 bulan sebelumnya tentang kegiatan militer yang melibatkan lebih dari 40.000 pasukan; dan (5) pengaturan mengenai verifikasi dan prosedur yang ditempuh jika terjadi kecurigaan sesuatu pihak telah melanggar kesepakatan.

Perkembangan dalam langkah-langkah untuk membangun keamanan dan saling kepercayaan ini bagaimanapun memiliki arti militer penting bagi hubungan Timur-Barat. Meskipun dalam persenjataan konvensional di mandala Eropa mereka belum dapat mencapai persetujuan melalui Perundingan MBFR, stabilitas militer dan keamanan Eropa dapat sangat dibantu oleh kesepakatan yang dicapai dalam Forum CSCE. Sudah barangtentu *confidence and security-building measures* masih harus menghadapi ujian sebenarnya, yaitu bagaimana kesepakatan yang telah dicapai tersebut dilaksanakan. Jika kesepakatan yang telah dicapai melalui CSCE itu dilaksanakan, hubungan NATO dan Pakta Warsawa akan mendapatkan dasar yang lebih baik dalam upaya mereka memahami kegiatan-kegiatan militer yang dilakukan oleh masing-masing pihak.

¹²*Ibid.*, dan John Borawski, "Confidence and Security Building Measures in Europe," *Parameters*, Vol. XVI, No. 4 (Winter 1986): hal. 68-75.

MASALAH-MASALAH LAIN

Meskipun terdapat kecenderungan tersentralisasinya hubungan Timur-Barat khususnya dalam bidang strategis seperti telah dikemukakan, masalah-masalah yang dihadapi sebenarnya mencakup bidang yang luas. Dua KTT yang telah diselenggarakan antara Reagan dan Gorbachev juga membicarakan konflik-konflik regional, seperti masalah Afghanistan, Afrika dan Asia Tenggara. Konflik regional merupakan salah satu bidang yang menimbulkan perbedaan-perbedaan sikap antara kedua negara adikuasa sendiri, bahkan antara negara adikuasa dengan sekutunya. Tetapi perbedaan-perbedaan yang terjadi di dalam persekutuan, antara Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat dalam tubuh NATO serta antara Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur dalam Pakta Warsawa, pada hakikatnya merupakan perbedaan pandangan mereka mengenai sendi-sendi kehidupan dunia yang terus berubah. Beberapa masalah perlu disoroti secara singkat. .

Amerika Serikat tampaknya lebih mendesak Uni Soviet untuk juga membicarakan masalah konflik regional dalam menata hubungan mereka. Dalam KTT Reykjavik, seperti juga dalam KTT Jenewa sebelumnya, pendirian Amerika Serikat mengenai masalah-masalah regional secara singkat dapat dirumuskan bahwa ia akan mendukung pihak-pihak tertentu dalam apa yang disebut sebagai "perjuangan untuk memperoleh kemerdekaan dan kebebasan."¹³ Dan dalam kaitan ini, pemerintahan Reagan selama dua tahun terakhir menunjukkan sikapnya yang keras terhadap negara-negara yang dipandang-nya mempunyai pemerintahan yang berhubungan dekat dengan Uni Soviet. Dengan perkataan lain, pemerintahan Reagan cenderung melihat konflik-konflik yang terjadi di berbagai bagian Dunia Ketiga sebagai bagian dari konflik Timur-Barat, dan kurang melihat dinamika intern/kawasan yang melatarbelakangi timbul dan berkembangnya konflik-konflik regional tersebut.

Keinginan Amerika Serikat untuk melakukan tekanan-tekanan keras terhadap pemerintahan negara-negara regional yang dianggap dekat dengan Uni Soviet itu tercermin dalam tindakan-tindakan kerasnya terhadap Nikaragua, Libia, Afghanistan dan Angola. Kepada kelompok Kontra di Nikaragua pemerintahan Reagan berusaha memberikan bantuan maksimum agar mereka dapat menghancurkan pemerintahan Sandinista. Usaha Amerika Serikat ini, atau sekurang-kurangnya kelompok konservatif di kongres dan eksekutifnya, terlihat dalam usahanya memberi bantuan sebesar 100 juta dollar dan bantuan rahasia dari penjualan senjata ke Iran kepada kelompok Kontra.¹⁴ Amerika Serikat selama tahun 1985 dan 1986 melakukan tekanan-tekanan keras

¹³*Survey of Current Affairs*, Vol. 16, No. 11 (November 1986): hal. 345-346.

¹⁴Lihat, "Reagan's Crusade" dan "A Tangle of Contradiction," *Newsweek*, 15 Desember 1986, hal. 8-11.

terhadap Libia karena selain dianggap bertanggung jawab atas terjadinya berbagai tindakan terorisme internasional Libia juga dianggap dekat dengan Uni Soviet. Bantuan juga diberikan kepada kelompok-kelompok perlawanan di Afghanistan menentang rezim di Kabul karena kehadiran Soviet di negeri itu. Pemerintahan Reagan juga bersikap keras terhadap Angola karena anggapan-nya bahwa pemerintahan MPLA-PT (*Movimento Popular de Libertacao de Angola -- Partido do Trabalha*) hanya dapat tegak berkat bantuan Soviet dan Kuba. Bersama beberapa negara lainnya, seperti Maroko dan Arab Saudi, Amerika Serikat memberikan bantuan kepada kelompok perlawanan UNITA (*Uniao Nacional para a Independencia Total de Angola*) dan FNLA (*Frente Nacional de Libertacao de Angola*). Kebijakan Amerika Serikat terhadap negara-negara tersebut hanyalah sekedar beberapa contoh dari intervensinya di berbagai kawasan dunia.

Di pihak lain, tampilnya Gorbachev di Uni Soviet sejak bulan Maret 1985 tampaknya tidak akan banyak mempengaruhi kebijakan Soviet terhadap negara-negara Dunia Ketiga. Sekurang-kurangnya hingga akhir tahun 1986 Uni Soviet tidak melakukan perubahan-perubahan yang penting dalam politiknya terhadap negara-negara Dunia Ketiga, juga tidak menjanjikan sesuatu perubahan. Bahkan terhadap kawasan Asia-Pasifik, yang secara khusus telah mendapatkan perhatian Gorbachev dalam pidatonya di Vladivostok bulan Juli 1986, politik Soviet masih dipersoalkan substansinya.¹⁵ Dari sebab itu, politik Soviet di negara-negara Dunia Ketiga pada umumnya masih merupakan bagian dari persaingan Timur-Barat seperti pada masa lalu. Seperti halnya Amerika Serikat, Uni Soviet tentu berkepentingan untuk terus menjalin hubungan-hubungan yang telah terselenggara dengan berbagai pihak di berbagai kawasan dunia, baik dalam pengertian mempertahankan posisi yang telah dicapai hingga kini maupun meningkatkan intensitasnya baik secara politik maupun ekonomi. Tetapi selama ini hubungan Soviet dengan negara-negara Dunia Ketiga pada umumnya lebih didominasi oleh hubungan politik, khususnya yang berkaitan dengan transfer senjata/bantuan militer.

Meskipun kebijakan-kebijaksanaan dua negara adikuasa itu mengenai negara-negara Dunia Ketiga dapat dikaitkan dengan konflik Timur-Barat, tidak semua kebijakan masing-masing didukung oleh sekutu-sekutunya. Beberapa negara NATO tidak sependapat dengan kebijakan Amerika Serikat terhadap negara-negara atau kawasan yang sedang dilanda konflik yang cenderung lebih menekankan pada pemecahan militer. Sikap Amerika Serikat yang cenderung menggunakan jalan kekerasan dalam menghadapi konflik-konflik di berbagai kawasan dunia dituduh sebagai cerminan dari persepsinya mengenai ancaman Soviet, khususnya ancaman militer, terhadap dunia dan tidak terlalu tanggap pada dinamika sosial, politik dan ekonomi di negara-negara Dunia Ketiga. Penolakan negara-negara Eropa Barat atas

¹⁵Lihat tulisan J. Soedjati Djiwandono dalam *Analisa* edisi ini.

ajakan Amerika Serikat untuk melakukan embargo ekonomi dan perdagangan dengan Nikaragua pada tahun 1985 dan sikap Mahkamah Internasional tahun 1986 yang menyalahkan tindakan Amerika Serikat terhadap Nikaragua merupakan salah satu lambang yang menonjol dari perbedaan tersebut. Di lain pihak, negara-negara Pakta Warsawa tidak menunjukkan adanya perbedaan pandangan tentang politik Soviet terhadap negara-negara Dunia Ketiga.

Tetapi perbedaan-perbedaan, yang mungkin bisa menimbulkan ketegangan, di dalam persekutuan itu juga menyangkut hubungan intern mereka masing-masing. Dalam hubungan intern ini baik negara-negara NATO maupun Pakta Warsawa menunjukkan adanya friksi antara negara yang dominan dan yang lebih kecil, yaitu friksi antara Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat dalam NATO serta perbedaan-perbedaan dalam persepsi Soviet dengan sekutu-sekutunya dalam Pakta Warsawa. Friksi atau perbedaan-perbedaan tersebut memang belum mengarah pada hancurnya sistem persekutuan yang dibangun baik oleh blok Timur maupun Barat. Tetapi friksi dan perbedaan itu menandakan adanya oposisi terhadap kecenderungan dominasi negara terbesar dalam menentukan kebijaksanaan-kebijaksanaan dasar dalam hubungan Timur-Barat.

Salah satu perbedaan besar antara Amerika Serikat dan para sekutunya di Eropa terjadi dalam persepsi tentang Uni Soviet pada khususnya dan blok Timur pada umumnya.¹⁶ Sejak Reagan memimpin pemerintahan di Amerika Serikat, persepsi pemerintahannya mengenai Uni Soviet bersifat sangat bermusuhan, sekurang-kurangnya dalam ucapan-ucapan yang dikemukakannya dan kebijaksanaan yang ingin ditempuhnya. Kebijakan anti-Soviet Reagan terutama menonjol ketika ia baru tampil dalam pemerintahan untuk pertama kalinya. Meskipun sikap Reagan dalam masa jabatannya yang kedua tidak sekeras sebelumnya, kebijaksanaan Amerika Serikat terhadap Uni Soviet dewasa ini belum dapat menghasilkan suasana detente seperti yang pernah terjadi pada tahun 1970-an. Hingga kini Uni Soviet tetap dipandang sebagai sumber ancaman utama bagi stabilitas dan keamanan internasional. Pandangan dan kebijaksanaan demikian itulah yang justru dikhawatirkan oleh beberapa negara Eropa Barat dapat mengganggu keamanan mereka sendiri.

Bagi negara-negara Eropa Barat, detente masih merupakan salah satu bagian penting dalam usaha mereka untuk meningkatkan kesejahteraan dan menghadirkan suasana damai di Eropa.¹⁷ Dari sebab itu, apa pun perbedaan yang terjadi antara Timur dan Barat, khususnya antara blok Pakta Warsawa dan NATO, penyelesaian atau pembicaraan bersama atas perbedaan-

¹⁶Lihat Norman A. Graebner, "The United States and West Europe: An Age of Ambivalence," *Current History*, Vol. 85, No. 514 (November 1986): hal. 353-356 dan 387-389.

¹⁷*Ibid.*

perbedaan akan lebih baik daripada hal itu didiamkan saja. Suasana yang kembali dicekam oleh iklim Perang Dingin seperti pada masa lalu tidak mereka kehendaki. Meskipun secara geografis lebih dekat dengan Uni Soviet, dan melihat negeri ini sebagai sumber ancaman, negara-negara Eropa Barat umumnya menilai bahwa Uni Soviet menghadapi masalah-masalah domestik dan beban berat dari lingkungan luarnya, seperti hubungannya dengan negara-negara Eropa Timur dan masalah Afghanistan, sehingga konfrontasi dalam menghadapi Uni Soviet tidak diperlukan. Lagipula sebagian hubungan ekonomi negara-negara Eropa Barat juga dijalin dengan negara-negara Eropa Timur termasuk Uni Soviet. Sikap Eropa Barat yang dapat dianggap lunak terhadap Uni Soviet ini bisa jadi berkaitan dengan iklim hubungan mereka dengan Timur yang kini memang telah berbeda dari keadaan ketika Perang Dingin (akhir 1940-an hingga awal 1960-an) berlangsung.

Selain itu, hubungan ekonomi antara Amerika Serikat dan negara-negara Eropa, khususnya yang tergabung dalam Pasaran Bersama Eropa (EEC), juga memperumit hubungan di dalam persekutuan mereka.¹⁸ Masalah proteksionisme dalam perdagangan yang mereka lakukan masing-masing, defisit perdagangan Amerika Serikat, dan fluktuasi nilai tukar uang mereka merupakan sumber perbedaan yang mendalam di antara mereka. Ini dapat dimengerti jika diingat bahwa terjadinya perbaikan ekonomi di salah satu pihak bisa berarti kemunduran untuk pihak lainnya oleh karena hadirnya masalah-masalah tersebut dalam hubungan ekonomi mereka.

Di kalangan Pakta Warsawa perbedaan-perbedaan terjadi antara Uni Soviet dan para sekutunya. Dilihat dari luar, tampak bahwa Pakta Warsawa dikuasai oleh dan ditujukan untuk memenuhi kepentingan-kepentingan Soviet. Kesan seperti itu mungkin hanya benar sebagian saja karena dalam tubuh masing-masing anggota Pakta terdapat dinamika-dinamika yang berpengaruh terhadap hubungan di dalam persekutuan. Karena itu akan merupakan hal yang wajar pula jika dalam sistem persekutuan Pakta Warsawa terjadi perbedaan-perbedaan pendapat meskipun peranan Soviet demikian menonjol. Bahkan tidak tertutup kemungkinan bahwa justru karena satu anggota memainkan peranan demikian menonjol, anggota-anggota yang lebih kecil berusaha melawan kecenderungan dominasi dalam seluruh kebijakannya oleh anggota terbesar.¹⁹

Karena posisinya yang dominan itu -- antara lain mengingat luas wilayah dan jumlah penduduk, kemampuan militernya, serta potensi-potensi lainnya -- dan karena beban yang harus dipikulnya baik di dalam maupun di luar negeri,

¹⁸Lihat Elke Thiel, "The World Economic Summit in Tokyo," *Aussen Politik*, Vol. 7, No. 3 (3rd Quarter 1986): hal. 211-221.

¹⁹Ikuti Ivan Volgyes, "Troubled Friendship or Mutual Dependence? Eastern Europe and the USSR in the Gorbachev Era," *Orbis*, Vol. 30, No. 2 (Summer 1986): hal. 343-353.

tidak mengherankan jika dalam hubungannya dengan para sekutunya di Pakta Warsawa, Uni Soviet lebih menekankan hal-hal yang memperteguh persekutuan mereka. Hal-hal itu misalnya adalah persamaan ideologi, pengendalian oleh partai atas usaha-usaha pembaharuan sosial-ekonomi, dan kerjasama yang lebih erat baik dalam bidang politik maupun ekonomi, dan terutama dalam bidang militer.²⁰ Kecenderungan Soviet demikian itu pada waktu lalu ditunjukkan antara lain dalam intervensinya di Hongaria (1956), Cekoslowakia (1968) dan tekanan-tekanan pada Polandia dalam menghadapi Gerakan Solidaritas awal dasawarsa 1980-an ini. Para sekutu Soviet di Eropa Timur ini tampaknya menyadari kekuatan dan keinginan Soviet sehingga pertimbangan akan kemungkinan intervensi Soviet menjadi kendala terjadinya gerakan sentrifugal dalam Pakta Warsawa.

Tetapi bagi negara-negara Eropa Timur, masalah-masalah yang dihadapi dalam persekutuan juga merongrong mereka sebab kepentingan-kepentingan mereka tidak seluruhnya identik dengan kepentingan Soviet. Kepentingan-kepentingan ini terutama berkisar pada masalah-masalah ekonomi, hubungan luar negeri dan integrasi militer.²¹ Dalam bidang ekonomi, negara-negara Eropa Timur menghadapi masalah kebijaksanaan harga bahan energi yang ditetapkan oleh Uni Soviet dewasa ini yang dianggap merugikan karena berada di atas harga pasaran internasional. Mereka juga mempermasalahkan penetapan harga bahan-bahan baku dan barang-barang jadi di dalam CO-MECON yang dipandang merugikannya jika dibandingkan dengan harga di pasaran internasional. Dalam hubungan luar negeri, mereka menghendaki lebih dijalinnya hubungan-hubungan yang luas terutama dengan negara-negara Eropa Barat karena kepentingan ekonominya. Dalam bidang integrasi militer, mereka mengeluhkan biaya yang tinggi untuk program standardisasi persenjataan dan peningkatan anggaran pertahanan 3% seperti yang ditempuh oleh NATO yang akan mempengaruhi perkembangan sektor sosial-ekonominya.

Perkembangan-perkembangan yang terjadi itu semua merupakan unsur-unsur yang harus dipertimbangan dalam melihat kecenderungan hubungan Timur-Barat. Karena adanya kecenderungan-kecenderungan yang tidak selalu paralel dari berbagai unsur tersebut, tampaknya sulit untuk mengharapkan bahwa suatu lompatan pembaharuan hubungan yang harmonis antara Timur dan Barat akan tercapai pada waktu dekat. Tetapi komunikasi yang dijalin di antara kedua belah pihak pasti akan lebih baik bagi dunia daripada kalau tiada komunikasi di antara mereka.

²⁰Lihat David E. Albright, "On Eastern Europe: Security Implications for the USSR," *Parameters*, Vol. XIV, No. 2 (Summer 1984): hal. 24-36.

²¹*Ibid.*, juga Volgyes, *Troubled Friendship or Mutual Dependence?* serta Herbert J. Ellison, "On Eastern Europe: The Economics of Politics," *Parameters*, Vol. XIV, No. 2 (Summer 1984): hal. 15-23.

Gerakan Non-Blok: Kontinuitas Peranan dan Keterbatasannya

A.R. SUTOPO*

Penyelenggaraan KTT Non-Blok VIII di Harare, Zimbabwe, awal September 1986 bertepatan dengan peringatan ulang tahunnya ke-25. Setelah seperempat abad kehadirannya, Gerakan Non-Blok tampaknya masih akan terus hadir untuk waktu-waktu yang akan datang. Ini ditandai antara lain oleh makin bertambahnya anggota Gerakan dari saat berdirinya hingga kini. Kalau pada KTT I di Beograd tahun 1961 anggotanya baru 25 negara, pada KTT Harare anggota tersebut telah lebih dari 100, terdiri dari 99 negara, 2 organisasi (PLO dan SWAPO), dan 1 anggota dengan status khusus, yaitu British Honduras. Birma meninggalkan Gerakan Non-Blok setelah berakhirnya KTT VI di Havana tahun 1979. Keanggotaan yang demikian besar tentu tidak dapat dikecilkan artinya dalam percaturan internasional. Di Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) ia sering merupakan blok suara tersendiri yang harus diperhitungkan karena dapat menentukan sekali sukses atau gagalnya suatu resolusi dalam Sidang-sidang Umum.¹

Selain itu, kehadiran Gerakan Non-Blok juga didukung oleh janji-janji dan kesepakatan-kesepakatan yang dihasilkan oleh berbagai pertemuan yang diselenggarakan selama ini, baik dalam bentuk KTT, konperensi para Menteri Luar Negeri, maupun sidang-sidang Biro Koordinasi yang dibentuknya. Jadwal untuk pertemuan selanjutnya juga telah disepakati untuk membahas langkah-langkah lebih lanjut yang hendak diambil. Serangkaian tujuan mulia untuk perdamaian dan kesejahteraan bangsa-bangsa berulang kali dicanang-

*Staf CSIS.

¹Tentang aktivitas dan peranan Gerakan Non-Blok dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa dapat diikuti dalam Richard L. Jackson, *The Non-Aligned, the UN and the Superpowers* (New York: Praeger Publishers, 1983), khususnya Bagian II, hal. 97-188; dan Lazar Mojsov, *Dimensions of Non-Alignment* (Beograd: Jugoslovenska Stvarnost-Medjunarodna Politika, 1981), hal. 153-220.

kan, meliputi aspek-aspek politik, keamanan, sosial dan ekonomi. Kehendak untuk saling bekerjasama juga senantiasa diulangi setiap kali wakil-wakil mereka bertemu dalam konperensi atau sidang-sidang.

Para negarawan dan utusan yang bertemu di Harare tampaknya diliputi oleh suasana yang lebih tenang daripada dalam KTT Havana dalam menilai apa yang telah dicapai oleh Gerakan selama 25 tahun ini dan lebih percaya bahwa kemungkinan perpecahan di dalam Gerakan tidak semencekam seperti ketika di Havana. Seperti yang dikehendaki oleh Nasser, Nehru, Nkrumah, Soekarno dan Tito pada waktu berdirinya Gerakan di Beograd tahun 1961 kini tampaknya mereka juga lebih percaya bahwa Gerakan masih akan terus mampu mencegah dunia terpolarisasi ke dalam blok-blok. Optimisme demikian itu sudah diawali dalam KTT New Delhi tahun 1983 setelah sebelumnya Gerakan dihadapkan pada desakan-desakan yang menghendaki agar Gerakan menjadi mitra salah satu blok karena negara-negara sosialis, khususnya blok Soviet, dianggap sebagai "sekutu alamiah" Gerakan.

Tetapi keanggotaan yang lebih besar dan mencakup bagian dunia yang lebih luas, kesepakatan-kesepakatan untuk perdamaian dan kesejahteraan bersama, dan janji-janji untuk saling bekerjasama di antara para anggotanya secara lebih erat dan dengan negara-negara lain di luar Gerakan, tidak harus berarti bahwa semua hal telah memuaskan dalam Gerakan ini. Masalah yang paling banyak diajukan adalah kekuatan, kohesivitas dan pengaruh Gerakan dalam percaturan nyata. Masalah-masalah itu tidak saja timbul akhir-akhir ini sebab sejak KTT I di Beograd sebenarnya hal yang sama telah membayangkinya.² Ditilik dari isi deklarasi-deklarasinya memang terkesan adanya kesatuan sikap dalam menghadapi berbagai persoalan dunia dan posisi moderat dalam menanggapi masalah-masalah yang langsung melibatkan antar-anggota Gerakan. Di balik itu tersembunyi soal-soal yang layak diperdebatkan karena dalam kebijakan nyata masing-masing anggota sering tampak bertindak tidak selaras dengan isi deklarasi yang mereka buat dalam berbagai kesempatan.

Deklarasi politik KTT Harare, misalnya, terasa wajar dalam menilai hubungan dua negara adikuasa yang saling bersaing, perlucutan senjata serta

²Tentang perbedaan-perbedaan dan perpecahan di kalangan anggota Gerakan sejak awal ini dapat diikuti dalam Ide Anak Agung Gde Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy, 1945-1965* (The Hague: Mouton & Co., 1973) Bab 11, hal. 313-342. Lihat juga Bojana Tadic, Ph. D., "Conflicts among the Non-Aligned Countries," *Review of International Affairs* Vol. XXXVI/851 (September 20, 1985); hal. 18-20; Rasheeduddin Khan, "Reflections on Non-Alignment: Relevance, Challenges and Dimensions," *The Indonesian Quarterly*, Vol. VII/2 (April 1979); hal. 76-93; dan Leo Matos, *Nonalignment, Theory and Current Policy* (Belgrade: The Institute of International Politics and Economics, 1972), Bab 2 dan 4.

keamanan internasional. Sementara itu deklarasi yang sama terasa sangat keras dalam hal Afrika Selatan dan Israel, sebaliknya sangat moderat dalam menanggapi masalah-masalah yang langsung melibatkan anggota Gerakan sendiri dalam berbagai persoalan politik dan keamanan, seperti dalam hal Perang Iran-Irak, Konflik Kampuchea dan Libanon. Kecuali mengenai masalah Afrika Selatan dan dukungan yang lebih vokal kepada negara-negara garis depan dalam kaitan itu, semangat Deklarasi politik KTT Harare tidak berbeda dari Deklarasi KTT New Delhi. Demikian pula dalam Deklarasi bidang ekonomi, titik berat pada krisis ekonomi internasional, khususnya yang dihadapi oleh negara-negara sedang berkembang, beban hutang luar negeri, himbauan untuk kerjasama dan dialog antara negara-negara industri maju dan berkembang (Dialog Utara-Selatan) dan kerjasama antar-negara-negara sedang berkembang sendiri (Selatan-Selatan), adalah sejalan dengan Deklarasi KTT New Delhi.

Telaah ini akan lebih memusatkan perhatiannya pada persoalan-persoalan yang dikaitkan dengan masalah kekuatan, kohesivitas dan pengaruh Gerakan dalam menghadapi masalah-masalah internasional baik yang berdimensi global maupun, dan terutama, yang langsung menyangkut kepentingan dan hubungan antar-anggota Gerakan. Perhatian terutama lebih ditujukan pada situasi setelah KTT Havana sebab situasi internasional setelah KTT Havana menunjukkan dinamika yang tampaknya juga tidak luput mempengaruhi Gerakan Non-Blok secara keseluruhan maupun secara individual. Setelah itu akan dibahas pula arti Gerakan Non-Blok bagi politik dan kepentingan Indonesia di gelanggang internasional.

Pada saat-saat seperti sekarang ini tampaknya penting untuk merangsang pemikiran-pemikiran dari kalangan yang lebih luas dalam menilai manfaat Gerakan Non-Blok dalam politik luar negeri Indonesia. Menghadapi situasi dunia yang terus berubah dan sering tidak menentu, pemikiran mengenai keterlibatan Indonesia dalam Gerakan untuk masa-masa yang akan datang perlu dikembangkan supaya tidak terlibat ke dalam suasana rutin yang mungkin telah mengendap selama lebih dari duapuluh lima tahun terakhir ini. Pemikiran itu juga penting oleh karena Indonesia dan Nicaragua kini telah mencalonkan diri untuk menjadi tuan rumah penyelenggaraan KTT Non-Blok IX sekitar tiga tahun yang akan datang. Meskipun keputusan penyelenggaraan KTT itu masih harus menunggu sidang para Menteri Luar Negeri Negara-negara Non-Blok di Siprus tahun 1988, baik mengenai tempat maupun waktunya, pemikiran-pemikiran yang lebih mengendap akan lebih memungkinkan Indonesia lebih melihat segi-segi yang menguntungkan atau merugikan berkegiatan dengan usaha menjadi tuan rumah KTT mendatang itu.

MASALAH-MASALAH DASAR

Pada waktu KTT Non-Blok I diselenggarakan, salah satu motivasi yang mendorongnya adalah keinginan untuk memberikan sumbangan positif pada perdamaian dan keamanan internasional serta kerjasama yang saling menguntungkan antar-negara-negara di dunia.³ Motivasi itu pun hingga sekarang masih melekat pada Gerakan Non-Blok. Kendati dunia menjelang akhir Abad XX ini telah mengalami berbagai perubahan, konflik-konflik antar-negara besar, negara besar lawan negara lebih kecil, dan antar-negara kecil sendiri terus membayangi dan mengancam perdamaian dan keamanan internasional. Intensitas konflik dan pelaku-pelakunya boleh jadi berbeda dari waktu ke waktu tetapi bahayanya terhadap perdamaian dan keamanan internasional boleh jadi tidak berkurang, bahkan mungkin justru meningkat jika konflik tidak semata-mata diartikan sebagai konflik bersenjata saja.

Non-Blok lahir sebagai anak zaman yang berusaha menentang kecenderungan terpolarisasikannya dunia ke dalam dua blok yang antagonis dan melawan dominasi dan kecenderungan dominasi oleh pihak yang kuat terhadap pihak yang lebih lemah dalam bidang-bidang politik, keamanan, sosial dan ekonomi. Tetapi keinginan untuk mempertahankan prinsip kemerdekaan itu pulalah yang menjadikan kekuatan Non-Blok sendiri sering terlihat terlalu lemah. Sebab utamanya adalah bahwa Gerakan terdiri dari negara-negara merdeka dan mempunyai kepentingannya sendiri-sendiri yang tidak selalu paralel. Karena itu biasanya para anggota Gerakan mudah menyepakati pandangan-pandangan yang sifatnya umum dan global seperti masalah-masalah dekolonisasi, kemerdekaan, aliansi militer dan kerjasama Utara-Selatan. Tetapi dalam masalah-masalah yang langsung berkaitan dengan kepentingan nasionalnya, bahkan jika kepentingan itu berkaitan dengan hubungannya dengan negara adikuasa atau blok militer, segera perbedaan-perbedaan terlihat di antara mereka.

Dari sebab itu lalu tampaklah kesulitan-kesulitan untuk menilai kebijakan Non-Blok dan pengaruhnya dalam percaturan internasional. Masalah ini tampaknya erat berkaitan dengan kohesivitas dalam Gerakan sendiri yang dalam merumuskan deklarasi-deklarasi dan keputusannya didasarkan pada asas konsensus.⁴ Lagipula, seperti juga PBB, Gerakan Non-Blok tidak mempunyai suatu badan tertinggi yang dapat memaksakan pelaksanaan keputusan-keputusannya kepada setiap anggotanya. Lemahnya kohesivitas ini tercermin dalam sikap negara-negara anggotanya dalam menilai apa yang telah dilakukan dan seharusnya dilaksanakan untuk lebih mewujudkan cita-cita mereka.

³Lihat misalnya Cecil V. Crabb Jr., *The Elephants and the Grass, A Study of Nonalignment* (New York: Frederick A. Praeger, 1966) dan Mates, *Nonalignment*, Bab 4.

⁴Tentang masalah konsensus ini dapat diikuti dalam Jackson, *The Non-Aligned*, hal. 39-41.

Pertama, dalam hal prinsip, identitas dan tujuan Gerakan Non-Blok sendiri. Deklarasi-deklarasi Non-Blok, yang mencerminkan kepuasan para anggotanya, selalu membanggakan falsafah kemerdekaan, perdamaian, kesejahteraan dan kerjasama yang mendasari Gerakan, mulianya tujuan-tujuan yang ingin dicapai, makin besarnya keanggotaan dalam Gerakan dan hasil-hasil yang telah dicapai berkat adanya Gerakan Non-Blok.⁵ Identitas Gerakan Non-Blok kemudian dapat ditemukan dalam perjuangan melawan usaha-usaha dominasi dunia oleh blok-blok persekutuan dan penghapusan kolonialisme dalam segala bentuknya, usaha untuk menjalin hubungan antar-negara atas dasar hidup berdampingan secara damai dan tidak campur-tangan dalam masalah-masalah dalam negeri negara lain, dan kehendak bekerjasama demi terselenggaranya pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Sebagai prinsip-prinsip umum yang melekat dalam identitas Non-Blok, semua anggota menyepakatinya. Tetapi mengenai penjabaran dan prioritas pelaksanaannya sulit tercapai kesepakatan di antara mereka.

Tantangan-tantangan lama dan yang diperjuangkan oleh Gerakan itu semua masih berlangsung, meskipun dunia telah mengalami perubahan-perubahan dan intensitas tantangan yang dihadapi oleh Gerakan juga berubah. Kecenderungan polaritas dunia ke dalam blok-blok persekutuan tampak makin melemah dari keadaan dasawarsa 1950-an dan awal dasawarsa 1960-an. Masalah dekolonisasi demikian juga halnya, sebab sejak dasawarsa 1950-an hingga 1960-an telah banyak bangsa-bangsa terjajah yang mencapai kemerdekaannya. Masalah kolonialisme kini bisa disebut sebagai sisa-sisa masa lalu, yang memang masih perlu terus didorong untuk segera diakhiri.⁶ Masalah hidup berdampingan secara damai dan tidak campur tangan dalam urusan dalam negeri negara lain serta pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat masih terus menjadi persoalan yang menonjol di antara negara-negara sedang berkembang, khususnya di kalangan Non-Blok.

Akan tetapi Gerakan Non-Blok hingga kini masih menghadapi kesulitan dalam memberikan prioritas tujuan yang hendak dicapai. Sejumlah negara masih beranggapan bahwa persoalan yang berhubungan dengan blok persekutuan dan dekolonisasi adalah tema utama perjuangan yang seharusnya dilakukan oleh Gerakan. Hal ini paling menonjol gejalanya pada waktu berlangsungnya KTT Havana ketika Fidel Castro yang didukung oleh sejumlah negara lain dalam Gerakan mengajukan tesis bahwa dalam perjuangan menghadapi usaha-usaha dominasi oleh kekuatan besar dan perjuangan untuk

⁵Kepuasan Gerakan atas prinsip-prinsip dan tujuannya sendiri itu dapat dilihat misalnya dalam deklarasi-deklarasi final KTT New Delhi dan Harare, khususnya bidang politik.

⁶Lihat juga A.R. Sutopo, "Non-Alignment dan Partisipasi Indonesia," *Analisa*, Tahun V/8 (Agustus 1976): hal. 1-23.

perdamaian, kemerdekaan dan kesederajatan antar-negara, negara-negara sosialis adalah "sekutu alamiah" Gerakan Non-Blok. Usaha untuk membawa Gerakan bersekutu secara alamiah dengan blok sosialis itu tidak berhasil dilakukan di Havana, dan makin tidak terlihat lagi dalam KTT New Delhi dan Harare. Akan tetapi itu bukan berarti bahwa semua anggota Gerakan telah seia-sekata dalam memberikan prioritas yang hendak diperjuangkan.⁷

Kendati deklarasi yang bagus-bagus, Gerakan Non-Blok tidak dapat membuktikan diri dapat mencapai tujuan hidup berdampingan secara damai dan tidak campur-tangan dalam urusan dalam negeri negara lain serta memperjuangkan kepentingan pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakatnya secara memuaskan. Ini semua akan tampak dalam aspek kedua, yaitu kegiatan-kegiatan dasar yang dilakukan oleh Gerakan sendiri maupun oleh para anggotanya dalam semangat Non-Blok tersebut.

Kegiatan-kegiatan tersebut dapat dibagi ke dalam tiga tingkatan, yaitu tingkat global, regional dan domestik. Gerakan Non-Blok terlibat ke dalam ketiga tingkatan tersebut seperti tercermin dalam setiap deklarasi atau kesepakatan yang dihasilkannya melalui berbagai konperensi dan sidang. Pada tingkat global, Gerakan berurusan dengan masalah-masalah blok persekutuan, kemerdekaan dan dekolonisasi, hidup berdampingan secara damai dan tidak campur-tangan dalam urusan dalam negeri negara lain, dan kerjasama untuk menggalang kemajuan dan kesejahteraan bersama. Pada tingkat regional, Gerakan berurusan dengan masalah-masalah regional yang berpengaruh pada perdamaian dan kesejahteraan internasional, seperti konflik-konflik antar-negara, usaha-usaha perbaikan yang dilakukan dalam tingkat kawasan dan kerjasama antar-sesama anggota. Pada tingkat domestik, Gerakan juga memperhatikan situasi politik, keamanan, sosial dan ekonomi para anggotanya sementara kegiatan-kegiatan praktis yang dilakukan oleh para anggotanya juga berpengaruh terhadap Gerakan.

Bahwa telah terjadi perubahan-perubahan dalam tingkat global yang berpengaruh pada Gerakan, dapat dilihat dari kontras antara Deklarasi dan suasana KTT Havana di satu pihak dan deklarasi serta suasana KTT New Delhi dan Harare di lain pihak. Meskipun setelah KTT Havana situasi global dibayangi oleh meningkatnya konflik dua negara adikuasa sehingga suasana detente dasawarsa 1970-an memudar, puncak ketegangan internasional setelah

⁷Tentang situasi yang dihadapi oleh Gerakan sekitar KTT Havana hingga KTT New Delhi dapat diikuti tulisan-tulisan Fred Halliday, "The Maturing of the Non-Aligned: Perspectives from New Delhi," dalam *Third World Affairs 1985* (London: Third World Foundation for Social and Economic Studies, 1985), hal. 37-53; P. Mukhopadhyay, "Havana to New Delhi: Search for Consensus," *IDSJ Journal*, Vol. XVI/1 (July-September 1983): hal. 1-12; dan A.R. Sutopo, "Memperhatikan Sebuah Kredo di KTT Non-Blok Havana," *Suara Karya* 4 September 1979. Lihat juga Jackson, *The Non-Aligned*, Bab 6 dan Mojssov, *Dimensions of Non-Alignment*, hal. 223-281.

era Perang Dingin justru terjadi menjelang KTT New Delhi diselenggarakan.⁸ Intervensi Soviet di Afghanistan dan kemacetan dalam perundingan senjata nuklir terjadi setelah Havana dan di sekitar waktu penyelenggaraan KTT New Delhi. Tampaknya meningkatnya ketegangan Barat-Timur itu merupakan salah satu sebab mengapa dalam KTT New Delhi, dan kemudian Harare, Gerakan Non-Blok lebih berhati-hati sehingga tidak terjerumus ke dalam pertikaian tersebut.⁹

Meskipun demikian, perbedaan-perbedaan ideologi dan strategi negara-negara anggotanya dalam menghadapi tantangannya masing-masing pada akhirnya juga tercermin ke dalam Gerakan. Kesepakatan yang dicapai dalam deklarasi dan pernyataan-pernyataan tidak mengakibatkan tunduknya kebijakan nasional masing-masing anggota pada deklarasi dan kesepakatan itu secara total. Ini pada gilirannya juga merupakan salah satu segi yang menjelaskan mengapa Gerakan tidak saja tidak mempunyai kekuatan untuk melaksanakan kesepakatannya secara konsekuen tetapi juga menimbulkan perpecahan di antara mereka sendiri sehingga Gerakan tampak tidak mempunyai arah politik dan strategi tindakan yang jelas. Deklarasinya mengenai perlucutan senjata, misalnya, tidak didukung oleh tindakan nyata para anggotanya sendiri sebab sebagian dari mereka terlibat dalam perlombaan senjata, khususnya dalam tingkat regional.¹⁰ Tetapi dalam beberapa hal perlombaan senjata itu juga melibatkan kepentingan negara-negara besar pembuat senjata di dunia seperti Amerika Serikat, Uni Soviet, Perancis dan Inggris.

Lagi pula Gerakan juga dihadapkan pada usaha-usaha yang nyata dalam menghadapi masalah-masalah pembangunan. Masalah-masalahnya mempunyai dimensi ekonomi (perdagangan, hutang luar negeri, investasi, misalnya) dan sosial (pertumbuhan penduduk, kemiskinan, pendidikan, kesehatan) yang tampak makin mendesak dihadapi oleh berbagai negara anggota dalam Gerakan. Masalah-masalah tersebut bukannya samasekali baru dan Gerakan sudah menyadari sejak lama, baik sejak KTT Beograd maupun, dan terutama, dalam KTT di Aljiers tahun 1973. Tetapi lebih dari masa-masa lalu, krisis ekonomi dan sosial dunia dewasa ini lebih terasakan oleh negara-negara Dunia Ketiga daripada negara-negara maju.¹¹ Dalam dasawarsa 1970-an tingkat per-

⁸Ulasan mengenai ketegangan Timur-Barat tersebut dapat diikuti dalam seri tulisan "Dampak Hubungan Timur-Barat di Beberapa Kawasan," *Analisa*, Tahun XIII/7 (Juli 1984).

⁹Mojsov, *Dimensions of Non-Alignment*, hal. 271-281 dan Halliday, *The Maturing of the Non-Aligned*.

¹⁰*Ibid.* Lihat juga M.A. Hussain, "Third World and Disarmament: Shadow and Substance," *Third World Quarterly*, Vol. II/1 (January 1980): hal. 76-99; dan Mizanur Rahman Khan, "Security and Development: A Third World Dilemma," *BIIS Journal*, Vol. 6/2 (April 1985): hal. 232-245.

¹¹Baik Deklarasi Final KTT New Delhi maupun KTT Harare mengakui hal ini dalam bagian Deklarasi Ekonominya.

tumbuhan kebanyakan ekonomi negara sedang berkembang agak tinggi, tetapi dalam dasawarsa 1980-an mengalami penurunan drastis. Usaha-usaha yang dianjurkan untuk ditempuh oleh Gerakan dalam menghadapi kemelut ekonomi dunia, seperti melalui Dialog Utara-Selatan demi tercapainya Tata Ekonomi Internasional Baru dan perundingan-perundingan GATT praktis tidak banyak memberikan pengaruh pada perbaikan ekonomi mereka.¹² Bahkan ajakan untuk memperkuat kerjasama di kalangan negara-negara Selatan sendiri juga tidak mampu menampakkan hasil nyata dalam perekonomian mereka. Pola perdagangan lama antara negara sedang berkembang dan maju masih terus berlangsung kendati negara-negara berkembang banyak yang mengeluh tentang hal itu. Apalagi dalam bidang-bidang sosial, kerjasama yang sering dilontarkan dalam deklarasi-deklarasi yang mencakup berbagai bidang, dari kesehatan, perumahan, hingga komunikasi, hampir-hampir tidak terlihat hasil yang nyata.

Dalam hal mematuhi prinsip hidup berdampingan secara damai dan tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain, reputasi negara-negara anggotanya tidak dapat dibanggakan. Konflik-konflik di antara anggota sendiri, seperti India-Pakistan, Iran-Irak, Vietnam-Kampuchea, dan Libia-Chad adalah contoh-contoh betapa prinsip yang dianut oleh Gerakan tidak dipraktikkan dalam kenyataannya. Sementara itu, campur-tangan dalam urusan dalam negeri negara lain tidak jarang dilakukan oleh negara-negara anggota Non-Blok terhadap anggota lainnya. Keterlibatan Cuba di beberapa negara Afrika yang sedang dilanda konflik domestik, intervensi Vietnam atas Kampuchea, dan hubungan India-Sri Lanka dalam masalah Tamil merupakan beberapa persoalan yang dapat dikaitkan dengan pelanggaran terhadap prinsip tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain. Meskipun dengan tegas deklarasi-deklarasi Gerakan selalu mengulangi prinsip-prinsip itu, Gerakan tidak menanganinya secara tegas seperti kalau membicarakan negara-negara di luar Gerakan, khususnya negara-negara adikuasa, Afrika Selatan dan Israel.

Tidak efektifnya Gerakan Non-Blok juga tercerminkan dalam menanggapi masalah-masalah regional yang khusus melibatkan negara-negara anggotanya. Kelemahan Gerakan dalam menghadapi masalah-masalah regional itu mau tidak mau kemudian menimbulkan kesan bahwa Gerakan mempunyai ukuran ganda dalam menilai hubungan antar-negara. Jika terhadap negara-negara atau pihak-pihak di luar Gerakan deklarasi-deklarasi yang dihasilkan dapat berbicara sangat keras, seperti misalnya mengenai keterlibatan Amerika Serikat di berbagai kawasan dunia, seperti tindakan militernya terhadap Granada dan Libia serta dukungannya bagi kelompok perlawanan terhadap

¹²Lihat misalnya Chakravathi Raghavan, "UNCTAD and the Group of 77 at Twenty-one: Hope or Uncertainty?", *Third World Affairs* 1985, hal. 54-63.

pemerintahan Sandinista di Nicaragua, terhadap para anggotanya yang jelas melanggar perdamaian, seperti masalah Afghanistan yang tidak saja melibatkan Uni Soviet tetapi juga negara-negara Non-Blok tertentu (seperti Iran dan Pakistan yang membantu kelompok perlawanan) dan konflik Iran-Irak, Gerakan tidak dapat bersikap keras. Di berbagai kawasan dunia terdapat sejumlah konflik regional, seperti Timur Tengah, Afrika Utara dan Barat Daya, Asia Selatan, Asia Tenggara dan Amerika Latin. Pendeknya, hampir di setiap penjuru dunia negara-negara Non-Blok terlibat dalam perselisihan dan konflik di antara mereka sendiri.

Konflik-konflik regional itu juga cenderung memecah persatuan di kalangan anggota Gerakan sehingga untuk menghindari agar perpecahan menjadi nyata, sikapnya terhadap konflik-konflik regional itu menjadi tidak tegas. Dalam sidang-sidang KTT dan pertemuan-pertemuan para Menteri Luar Negeri Non-Blok bisa saja sesuatu pihak melancarkan serangan-serangan terhadap pihak lainnya, tetapi hal ini sering tidak dicantumkan dalam deklarasi, atau kalau dicantumkan juga, rumusannya menjadi sangat lunak demi terpeliharanya persatuan, sekalipun semu sifatnya. Sikap lebih mementingkan terpeliharanya persatuan semu di dalam tubuh Gerakan daripada membahas masalah-masalah regional yang penting untuk diselesaikan sampai kini terlihat dalam Deklarasi KTT. Ini semua tercermin dalam bahasa yang dipergunakan oleh Deklarasi KTT Harare mengenai Perang Iran-Irak, masalah Chad yang melibatkan Libia, masalah Sahara Barat, masalah Kampuchea dan Afghanistan. Barangkali banyaknya negara yang selalu hadir dalam KTT Non-Blok juga berkaitan dengan usaha untuk menyerang pihak lain atau mempertahankan posisinya dari serangan sesama anggota dalam masalah-masalah regional tersebut sehingga setiap KTT hanya akan mengulangi apa yang telah dihasilkan sebelumnya -- mungkin dengan sedikit perubahan tekanan di sana-sini.

Tentu saja orang dapat mencari dalih bahwa masalah-masalah regional yang dihadapi oleh sesama anggota Gerakan tidak dapat dilepaskan dari kaitannya dengan pertarungan Timur-Barat. Tetapi sejak dasawarsa 1970-an tampak makin jelas bahwa pihak-pihak yang terlibat dan mengendalikan konflik-konflik regional itu terutama adalah negara-negara setempat. Karena itu sekarang tampaknya makin kurang relevan untuk menyebut bahwa konflik-konflik yang terjadi di antara sesama anggota Gerakan Non-Blok adalah perpanjangan dari konflik Timur-Barat belaka. Dengan demikian tesis mengenai konflik tersebut sebagai warisan dari kolonialisme dan konflik Timur-Barat mungkin hanya sebagian saja yang benar. Dan konflik antar-negara anggota inilah kini yang tampaknya makin membayangi kehidupan Gerakan di masa depan.

Sejumlah kelemahan tersebut tampaknya akan terus melekat dalam tubuh Gerakan Non-Blok oleh karena Gerakan ini belum dapat disebut sebagai suatu organisasi yang mempunyai "Anggaran Dasar" sebagai pedoman kerja dan kegiatannya. Selain itu Gerakan juga tidak memiliki semacam sekretariat yang merekam dan menggerakkan aktivitasnya. Jika orang hendak melihat Gerakan Non-Blok sebagai suatu organisasi, paling ia akan melacakinya dari deklarasi-deklarasi yang dihasilkan sejak KTT Beograd hingga yang terakhir. Ketentuan-ketentuan mengenai keanggotaan, prosedur pengambilan keputusan, terutama mengenai hal-hal yang sensitif, dan pelaksanaan program-program aksi yang dicanangkan, misalnya, akan sangat tergantung pada kenyataan tersebut.

Mengenai kegiatan Gerakan yang berdimensi domestik, tentu dapat diperdebatkan esensinya, apakah itu merupakan campur-tangan urusan dalam negeri sesuatu negara atau bukan. Salah satu contoh adalah sikap Gerakan dalam menanggapi masalah Kampuchea (Republik Khmer) setelah kudeta Lon Nol tahun 1970. Konperensi para Menteri Luar Negeri Negara-negara Non-Blok di Georgetown, Guyana, tahun 1972 dan KTT Non-Blok IV di Aljiers mengakui pemerintahan Pangeran Sihanouk di pengasingan sebagai wakil resmi Khmer sementara sejumlah negara anggota Non-Blok telah mengakui pemerintahan Lon Nol. Tetapi ketika Kampuchea kembali dilanda kemelut politik karena pertikaian di dalam dan intervensi Vietnam, Gerakan sejak KTT Havana hingga KTT Harare tidak dapat menentukan siapa sebenarnya wakil rakyat Kampuchea meskipun Gerakan berusaha "netral" dengan sikapnya agar rakyat Kampuchea dapat menentukan nasibnya sendiri.

Selain itu, Gerakan juga menampung pengalaman-pengalaman para anggotanya baik dalam kehidupan politik, ekonomi maupun sosial mereka. Dalam forum ini masing-masing anggota juga berusaha menunjukkan keberhasilan, rintangan dan masalah-masalah yang dihadapi negerinya. Hal ini terutama dilaksanakan dalam pidato-pidato dari wakil anggota masing-masing ketika diselenggarakan KTT. Dari satu segi, cara ini merupakan cerminan bahwa Gerakan Non-Blok memperhatikan kehidupan dan mungkin arah yang hendak dijalani oleh masing-masing anggotanya menuju kemajuan. Tetapi dari segi lain mungkin saja Gerakan dipergunakan sebagai arena untuk memberikan penjelasan atau pembenaran atas kebijaksanaan anggota bersangkutan. Bahkan bisa jadi Gerakan dimanfaatkan oleh anggotanya untuk mendapatkan semacam kepercayaan (kredibilitas) dari dunia luar terutama dalam konteks hubungan pemerintah dan masyarakat di dalam negerinya sendiri, apakah itu untuk pengakuan keabsahan pemerintah, keberhasilan pembangunan sosial-ekonomi ataupun pembangunan bangsa yang sedang dilaksanakannya. Namun dalam bidang ini Gerakan biasanya tidak dapat memberikan tanggapannya secara tersendiri. Pada gilirannya, hasil yang diharapkan oleh masing-masing anggota dari forum Gerakan juga kurang dapat diukur.

MENCARI PRIORITAS BARU?

Uraian yang baru saja dipaparkan tampak lebih menekankan dimensi politik dalam meninjau Gerakan Non-Blok. Kelemahan-kelemahan yang terkandung dalam Gerakan, khususnya yang berhubungan dengan konflik-konflik antar-anggotanya, memang tidak dibiarkan oleh semua anggota untuk mampu memecah Gerakan. Tetapi ini juga berarti ketidak-mampuannya menghadapi berbagai persoalan dunia yang mendesak. Salah satu cara untuk menghadapi kemungkinan makin parahnya perpecahan di antara sesama anggota adalah prinsip konsensus yang diterapkan dalam menentukan sikap Gerakan atas hal-hal yang langsung berhubungan dengan kepentingan para anggotanya. Dan pola demikian inilah yang sebenarnya juga menjadi sumber kelemahan Gerakan untuk menjadi suatu kekuatan yang lebih berbobot dalam mewujudkan cita-citanya mencapai perdamaian internasional yang adil.

Kelemahan itu juga berarti bahwa jika Gerakan terus berusaha memberikan titik-berat pada perjuangan politik untuk mengatasi masalah-masalah internasional, maka heterogenitas dalam Gerakan sendiri justru dapat menumpulkan strategi tindakan dan arah politik yang hendak diperjuangkannya. Ini terbukti dalam ketidak-mampuan Gerakan merumuskan strategi tindakan dan arah politik yang dikehendaki dalam menghadapi berbagai persoalan politik dan ekonomi internasional, kendati serangkaian deklarasi mengenai persoalan-persoalan tersebut selalu dihasilkan oleh pertemuan-pertemuan penting Gerakan. Dengan perkataan lain, deklarasi yang bagus-bagus sebagian besar ternyata tidak dapat dioperasionalkan, khususnya yang menyangkut bidang politik.

Sementara gambaran suram demikian dihadapi dalam bidang politik, Gerakan Non-Blok masih dihadapkan pada persoalan mendesak sebagian besar negara anggotanya yang menyangkut bidang sosial dan ekonomi. Dalam bidang-bidang ini sebenarnya Gerakan Non-Blok juga tidak kurang tanggap seperti terbukti bahwa sejak awal Gerakan telah menyadari pentingnya masalah sosial-ekonomi, baik yang berhubungan dengan masalah-masalah pembangunan secara luas maupun perdagangan internasional, investasi dan bantuan luar negeri. Persoalan sosial-ekonomi ini makin mendapatkan perhatian lebih besar setelah KTT Lusaka tahun 1970 dan selanjutnya. Dalam dasawarsa 1980-an ini masalah-masalah sosial-ekonomi yang dihadapi oleh negara-negara sedang berkembang pada umumnya, negara-negara Non-Blok pada khususnya, menjadi semakin tampak sebagai akibat krisis ekonomi yang melanda dunia. Perdagangan internasional dan hutang luar negeri merupakan dua masalah yang paling menonjol. Selain itu, masalah-masalah kependudukan, pendidikan, kesehatan dan lingkungan hidup juga bukan persoalan yang ringan yang dihadapi oleh mayoritas masyarakat negara-negara Non-Blok.

Persoalan-persoalan sosial-ekonomi itu kini pada tingkatan tertentu makin tampak menggantikan kedudukan persoalan politik. Dan Gerakan Non-Blok yang dapat disebut sebagai jurubicara Negara-negara Dunia Ketiga sejak dasawarsa 1970-an tampak juga mengerahkan pemikirannya untuk mencari pemecahan atas masalah-masalah tersebut. Dari satu segi, usaha-usaha dan pemikiran yang dikembangkan oleh negara-negara Non-Blok maupun oleh Gerakan sendiri dapat dipandang sebagai cara mencari prioritas-prioritas baru yang harus diperjuangkannya. Perhatian mereka pada masalah-masalah sosial-ekonomi bangsa-bangsa dapat mendorong ke arah makin terpusatkannya perhatian internasional pada masalah-masalah dunia yang makin mendesak itu dan mengupayakan cara-cara mengatasinya. Secara ringkas, upaya-upaya untuk mengatasi keterbelakangan dan kemiskinan mendapat rangsangan yang lebih besar karena keterlibatan Gerakan Non-Blok.

Tetapi penggalangan kekuatan negara-negara sedang berkembang yang dipelopori oleh Gerakan Non-Blok dalam mengupayakan jalan pemecahan atas beban mereka dalam bidang sosial-ekonomi tampaknya juga tidak membuahkan hasil yang menggembirakan. Upaya-upaya yang dilakukan dalam bidang-bidang ini juga tampak membawa Gerakan Non-Blok kembali berhadapan dengan negara-negara Barat sebagai "lawan"-nya. Kalau pada waktu Gerakan berdiri masalah-masalah dekolonisasi dan kemerdekaan nasional menjadi pokok persoalan yang mendorong Gerakan Non-Blok terlihat berkonfrontasi dengan negara-negara Barat, kini masalah perdagangan internasional, investasi asing dan terutama krisis hutang luar negeri negara-negara berkembang menghadapkan Gerakan kembali kepada negara-negara industri maju khususnya negara-negara Barat. Sejak sekitar pertengahan dasawarsa 1970-an negara-negara Non-Blok memanfaatkan Kelompok-77 (yang anggota-anggotanya mewakili negara-negara sedang berkembang dan kini telah lebih dari 120 jumlahnya) dalam perjuangannya untuk terselenggaranya suatu Tata Ekonomi Internasional Baru. Dialog untuk itu terjadi antara kelompok negara-negara industri maju dan negara-negara sedang berkembang yang terwujudkan dalam Dialog Utara-Selatan.

Tuntutan pembaharuan atas tata ekonomi internasional itu sendiri pada dasarnya bukan hal baru dalam gelanggang internasional. Bahkan sebelum Non-Blok sendiri terbentuk, dalam Konperensi Asia-Afrika di Bandung tahun 1955, tuntutan akan adanya perubahan sistem ekonomi internasional telah dilontarkan oleh negara-negara yang baru merdeka.¹³ Tuntutan untuk reformasi tata ekonomi internasional itu hingga kini, bahkan melalui UNCTAD dan GATT yang terakhir bersidang di Punta de Este, tidak banyak menghasilkan perubahan mendasar yang mampu memperbaiki secara cepat nasib sosial

¹³Lihat *Final Communique of the Asian-African Conference* bidang Kerjasama Ekonomi, Bandung, 24 April 1955.

dan ekonomi negara-negara sedang berkembang. Beberapa persoalan dapat diajukan seperti masalah bobot suara dalam Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional yang tidak sama antara negara anggota satu dan lainnya; kesulitan negara-negara berkembang untuk membayar kembali hutang-hutang luar negerinya; alih teknologi yang praktis tidak berjalan dari negara-negara maju kepada negara-negara sedang berkembang; proteksionisme dalam perdagangan internasional yang makin menggejala terutama di kalangan negara-negara maju, tetapi juga di antara negara-negara sedang berkembang sendiri; dan masalah kelangkaan dana dan kecakapan di kalangan negara-negara sedang membangun. Semua ini adalah aspek-aspek yang hingga batas-batas tertentu dapat dihubungkan dengan ketidak-mampuan negara-negara dan Gerakan Non-Blok mempengaruhi secara fundamental terjadinya perubahan dalam tata hubungan ekonomi internasional dewasa ini.

Kendati keinginan akan suatu perubahan mendasar di bidang sosial dan ekonomi sangat besar, kenyataannya struktur hubungan ekonomi setelah Perang Dunia II tampak tidak banyak berubah walaupun di sana-sini terdapat sekelompok negara-negara industri baru (*new industrialised countries*) dan negara pengekspor minyak yang mendapatkan keuntungan ekonomi yang berarti. Kegagalan negara-negara Non-Blok pada umumnya untuk menyepakati suatu strategi guna mempengaruhi dan mempercepat terselenggaranya suatu Tata Ekonomi Internasional Baru mau tidak mau terpulang kepada perbedaan-perbedaan persepsi di kalangan mereka sendiri yang sangat dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan nasional masing-masing. Perkembangan ekonomi masing-masing negara anggota telah menyebabkan tingkat pertumbuhan yang berbeda dan syarat-syarat untuk kelanjutan perkembangan dan pertumbuhan lebih lanjut berbeda pula. Persoalan ini pula sebenarnya yang menerangkan kegagalan Dialog Utara-Selatan mencapai kesepakatan-kesepakatan mendasar untuk mengubah struktur perekonomian dunia.

Dari sebab itu, setiap usaha ke arah perbaikan tata sosial, politik dan ekonomi dunia dewasa ini seperti dikehendaki oleh Gerakan Non-Blok sekurang-kurangnya menghendaki adanya kesatuan di antara mereka sendiri dalam menetapkan strategi tindakannya. Tetapi justru kesatuan ini yang tidak pernah tercapai kalau sudah menyangkut sesuatu yang operasional. Dengan demikian, sebagian besar kesulitan yang dihadapi oleh Gerakan dalam usaha mencari strategi baru dalam menghadapi dunia internasional yang selalu berubah terletak di dalam Gerakan sendiri. Hal ini juga berlaku bagi Gerakan bahkan jika Gerakan Non-Blok hanya memusatkan diri pada sifatnya sebagai kekuatan moral dalam percaturan internasional. Ini penting oleh karena dunia internasional yang dihadapi oleh Gerakan dewasa ini bukan hanya dunia yang melibatkan konflik Timur-Barat tetapi dunia yang makin didominasi oleh kompleksitas persoalan yang penyelesaiannya tidak selalu dapat dikaitkan

dengan konflik Timur-Barat dalam pengertiannya yang sempit.

Kesulitan yang dihadapi oleh negara-negara Non-Blok dewasa ini, selain masalah-masalah politik dan ideologi di dalam negeri, terutama berhubungan dengan masalah kependudukan dan beban hutang luar negeri dalam konteks pembangunan nasional mereka. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, Gerakan Non-Blok telah menyadari lilitan masalah yang dihadapi oleh para anggotanya. Dan kalau Gerakan masih ingin menjadi sesuatu kekuatan yang pantas memainkan peranan dalam percaturan internasional, yang dibutuhkan adalah menentukan prioritas strategi dalam menghadapi masalah-masalah itu. Dapatkah Gerakan menjadikan masalah-masalah yang mendesak yang dihadapi oleh para anggotanya, seperti masalah kependudukan, beban hutang luar negeri, dan masalah-masalah lingkungan hidup sebagai titik-berat perhatiannya untuk saling kerjasama di antara negara sedunia, khususnya di antara mereka sendiri, sehingga suatu strategi dasar untuk menghadapinya dapat dihasilkan? Dalam kaitan ini, apakah Gerakan akan mampu mendorong para anggotanya untuk lebih mengusahakan sikap yang makin mandiri dalam menghadapi masalah-masalahnya sendiri?

Tanpa meninggalkan citranya sebagai pelopor Negara-negara Dunia Ketiga dalam melawan pengkotakan dunia dan mendorong kerjasama antar-negara tanpa melihat perbedaan-perbedaan sistem sosial, ekonomi dan politiknya, sebenarnya Gerakan masih dapat berbuat sesuatu untuk memecahkan masalah-masalah mendesak yang dihadapi oleh para anggotanya. Menghadapi makin menciutnya sumberdaya dan dana dari luar negeri, khususnya dari negara-negara industri maju, pemikiran dan tenaga Gerakan dapat dipusatkan untuk membangkitkan sikap yang lebih mandiri dan percaya diri di kalangan anggotanya untuk memperbaiki taraf hidup dan harkat penduduknya sesuai dengan kondisi dan lingkungan yang dihadapi masing-masing.¹⁴ Sudah pasti ini merupakan usaha yang sangat berat, tetapi tanpa mau menempuh jalan itu negara-negara yang tergabung ke dalam Gerakan Non-Blok tidak akan mampu menunjukkan perannya yang konstruktif dalam usaha memperbaiki dunia, dengan memulainya dari diri sendiri.

INDONESIA DAN GERAKAN NON-BLOK

Sejak semula Indonesia telah terlibat dalam Gerakan Non-Blok atas dasar prinsip politik luar negerinya yang bebas dan aktif. Jika pada awal berdirinya

¹⁴Sekurang-kurangnya sejak Konperensi para Menteri Luar Negeri negara-negara Non-Blok di New Delhi pada tanggal 10 Februari 1981 Menteri Luar Negeri Indonesia, Mochtar Kusumaatmadja, telah mengumandangkan perlunya *collective self-reliance* di kalangan Gerakan Non-Blok. Lihat Mochtar Kusumaatmadja, *Politik Luar Negeri Indonesia dan Pelaksanaannya Dewasa Ini*, diedit oleh Eddy Damian dan Budiono Kusumohamidjojo (Bandung: Penerbit Alumni, 1983), hal. 125-134.

Indonesia telah mengalami desakan-desakan untuk berpihak kepada salah satu blok, pengalaman-pengalaman selanjutnya menghadapi tekanan negara-negara besar makin mempertegas Indonesia untuk bersikap dan berjalan di atas prinsip bebas aktif dalam politik luar negerinya. Dari sebab itu Indonesia sejak semula selalu mengidentifikasikan diri dengan Gerakan Non-Blok.

Keinginan Indonesia untuk secara aktif berpartisipasi dalam memajukan perdamaian dunia, kemerdekaan bangsa-bangsa dan kesejahteraan masyarakat internasional juga menjadi prinsip yang mendasari Gerakan Non-Blok dalam percaturan internasional.¹⁵ Berdasarkan persamaan itu, prinsip yang mendasari aktivitas Indonesia dalam Gerakan Non-Blok pada awalnya juga sesuai dengan kondisi internasional yang sedang berkembang. Kondisi itu terutama dipengaruhi oleh masalah-masalah ideologi dan keamanan/militer internasional yang hingga tahap tertentu berpengaruh pada perdamaian internasional sehingga hadirnya sejumlah negara yang tidak mau terjerumus ke dalam pertikaian itu telah turut serta mengurangi kecenderungan konflik ideologis dan militer yang makin menajam. Lagipula, ketika menjelang kelahiran dan awal eksistensi Gerakan Non-Blok masalah dekolonisasi yang dihubungkan dengan kolonialisme dan imperialisme dalam segala bentuk dan manifestasinya masih sangat relevan untuk diperjuangkan. Karena itu pula dalam implementasi perjuangan politik luar negeri di dalam Gerakan Non-Blok Indonesia pernah terlalu jauh melangkah dalam menafsirkan perjuangannya sehingga mengajak dunia bergabung ke dalam "*new emerging forces*" menghadapi *old established forces* secara konfrontatif.

Setelah pergantian pemerintahan akibat usaha kudeta tahun 1965 yang gagal, Indonesia termasuk salah satu di antara beberapa negara Non-Blok yang menyadari bahwa tantangan yang dihadapi oleh negara-negara di dunia, khususnya negara-negara sedang berkembang, juga berubah. Suara lantang, bahkan kemudian konfrontatif, menghadapi berbagai macam persoalan dunia berganti dengan ajakan untuk menempuh cara-cara damai dalam menyelesaikan berbagai masalah dunia yang ada. Pendirian ini masih disertai lagi oleh kesadaran kuat bahwa persoalan-persoalan itu juga melibatkan negara-negara besar dan perlu diciptakannya kondisi-kondisi menuju perundingan-perundingan guna menyelesaikannya secara damai.¹⁶ Secara ringkas, Indonesia menghendaki kerjasama lebih erat di antara semua negara di dunia, khususnya di antara negara-negara Non-Blok sendiri dalam menghadapi masalah-masalah politik-keamanan, sosial dan ekonomi dunia. Itulah prinsip

¹⁵Lihat juga Agung Gde Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy*, Bab 11, hal. 313-342.

¹⁶Ikuti *Pidato Presiden Soeharto di KTT Non-Aligned III* (Departemen Penerangan RI), hal. 11 ff.

yang ingin diperjuangkan Indonesia dalam gelanggang internasional dewasa ini, termasuk perjuangannya melalui forum Gerakan Non-Blok, sehingga proses ke arah kemampuan berdiri di atas kaki sendiri di kalangan negara-negara Non-Blok makin dipercepat.

Terlihatlah bahwa Gerakan Non-Blok menjadi salah satu wahana bagi Indonesia dalam memperjuangkan aspirasinya untuk mewujudkan perdamaian dunia, kemerdekaan bangsa-bangsa dan kesejahteraan internasional. Selain melalui Gerakan Non-Blok, perjuangan Indonesia tersebut juga dilakukan melalui berbagai organisasi dan forum internasional lainnya baik yang berdimensi global, seperti dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa, maupun yang berdimensi regional, seperti dalam ASEAN. Dengan perkataan lain, Gerakan Non-Blok berfungsi sebagai salah satu saja dari medan luas percaturan internasional yang dihadapi Indonesia guna mewujudkan aspirasi dan cita-citanya.

Selain itu, Gerakan Non-Blok juga berfungsi sebagai suatu wahana yang secara lebih langsung berkaitan dengan pencapaian kepentingan-kepentingan politik Indonesia di gelanggang internasional. Keanggotaan Indonesia dalam Gerakan Non-Blok menjadi salah satu lambang penting perwujudan politik luar negeri bebas aktifnya dan lebih lagi sebagai tempat yang memperkuat keinginan Indonesia -- yang juga keinginan Gerakan Non-Blok -- menolak keterlibatan dan campur-tangan negara-negara besar dalam masalah-masalah domestik negara-negara Dunia Ketiga pada umumnya, dan Indonesia pada khususnya dalam segala bentuknya. Dengan perkataan lain, Gerakan Non-Blok menjadi salah satu tempat berkiprahnya politik luar negeri yang selain dimaksudkan untuk mencapai kepentingan-kepentingan Indonesia di luar negeri juga untuk menunjukkan kepada masyarakat di dalam negeri bahwa Indonesia berjalan seiring dengan negara-negara lain yang berprinsip kurang-lebih sama dalam memperjuangkan berbagai kepentingannya. Karena itu berada di luar Gerakan akan bisa berarti hilangnya salah satu forum penting untuk menyalurkan aspirasi politik luar negeri, mungkin bisa berarti berkurangnya sahabat untuk menggalang solidaritas menghadapi suatu persoalan, dan tidak dimengertinya Indonesia beserta aspirasi-aspirasinya oleh sesama negara sedang berkembang.

Kecenderungan yang sedang berlangsung dalam Gerakan Non-Blok, khususnya setelah KTT New Delhi dan Harare, makin menunjukkan bahwa forum Non-Blok lebih akomodatif bagi kepentingan-kepentingan umum Indonesia, baik yang bersifat politik, sosial maupun ekonomi.¹⁷ Ini terutama berkaitan dengan orientasi Gerakan yang makin dapat lebih menyatukan

¹⁷Ulasan singkat mengenai prioritas politik luar negeri Indonesia dewasa ini dapat diikuti dalam A.R. Sutopo, "Pelaksanaan Politik Luar Negeri Republik Indonesia dalam Lima Tahun Mendatang: Suatu Wawasan," *Analisa*, Tahun XIII/3 (Maret 1984): hal. 232-248.

Gerakan karena tidak terlalu jauh terseret pada konflik ideologis Timur-Barat. Lagipula Gerakan juga makin memberikan perhatian yang lebih besar pada masalah-masalah pembangunan, sosial dan ekonomi serta memajukan kerjasama internasional baik yang melibatkan negara-negara maju maupun di antara sesama negara sedang berkembang sendiri. Orientasi demikian itu tampaknya juga mendorong negara-negara besar, khususnya Amerika Serikat, memberikan reaksinya yang lebih positif terhadap Gerakan Non-Blok. Amerika Serikat misalnya tidak lagi mengecam dan merasa gusar terhadap Gerakan seperti ketika menjelang dilaksanakan dan selama KTT Havana.

Kendati demikian, kelemahan-kelemahan Gerakan seperti yang telah dikemukakan di atas tampaknya akan tetap menjadi kendala yang sulit diatasi oleh Gerakan. Himbauannya kepada para anggotanya sendiri yang terlibat dalam konflik, seperti Iran-Irak, Vietnam di Kampuchea dan dalam masalah Sahara Barat tidak terlalu mereka perhatikan. Dalam menghadapi masalah-masalah yang mungkin dapat memecah-belah persatuan, Gerakan bertindak sangat hati-hati sehingga tidak dapat membantu penyelesaian secara cepat atas masalah-masalah seperti Afghanistan, perbedaan pandangan ASEAN dengan Vietnam dalam masalah Kampuchea, soal Sahara Barat, hingga masalah Timor Timur. Bukti lain bahwa Gerakan juga sedikit pengaruhnya adalah makin berkobarnya perang Iran-Irak akhir-akhir ini yang sejak KTT New Delhi telah dihimbau agar diselesaikan secara damai; intervensi Libia di Chad setelah KTT Harare; dan Amerika Serikat terus saja melakukan tekanan-tekanan yang intensif terhadap pemerintahan Sandinista di Nicaragua. Gaung Deklarasi Harare tampaknya sudah tidak terdengar lagi beberapa saat setelah KTT usai.

Dunia negara-negara sedang berkembang mungkin sangat dikecewakan oleh kegagalan tercapainya suatu Tata Ekonomi Internasional Baru dalam mendorong usaha-usaha pembangunan mereka. Kegagalan ini sebagian juga berarti kegagalan Gerakan Non-Blok. Tata Ekonomi Internasional Baru merupakan salah satu prioritas yang secara aktif diperjuangkan oleh Gerakan Non-Blok dalam usahanya melawan ketidak-adilan internasional. Kegagalan ini bukan disebabkan terutama oleh kurang mahirnya diplomasi yang ditempuh oleh negara-negara sedang berkembang menghadapi negara-negara maju tetapi oleh karena kenyataan struktural perekonomian internasional sendiri.¹⁸ Di lain pihak, negara-negara Non-Blok sendiri yang umumnya lemah dalam bidang ekonominya, karena prioritas masing-masing yang tidak selalu paralel antara negara satu dan lainnya, sulit melakukan restrukturisasi baik dalam tingkat domestik maupun dalam menggalang satu kesatuan sikap untuk menghadapi negara-negara maju.

¹⁸Tentang rintangan struktural ini, ikuti misalnya Susan Strange, "Reaganomics, the Third World and the Future," dalam *Third World Affairs 1986* (London: Third World Foundation for Social and Economic Studies, 1986), hal. 65-72.

Sebagai salah satu warga Gerakan Non-Blok Indonesia juga menghadapi kenyataan itu. Karena itu selayaknya jika Indonesia mempunyai perhatian untuk dapat meningkatkan tidak saja pamornya dalam Gerakan Non-Blok tetapi juga pamor Gerakan dalam gelanggang internasional melalui usaha-usaha dan pemikirannya.¹⁹ Tetapi sifat dan kondisi Gerakan sendiri sebenarnya telah menentukan berhasil atau gagalnya keinginan tersebut, kecuali suatu pendekatan radikal yang mampu mengubahnya. Dari segi orientasi politik Non-Blok akan tidak berlebihan jika KTT New Delhi dan Harare dikatakan telah berhasil memperteguh kembali prinsip-prinsip dasar Gerakan yang menjelang KTT Havana dan selama kepemimpinan Cuba justru menjadi isu yang diperdebatkan. Dalam hal masalah-masalah pembangunan, sosial dan ekonomi bangsa-bangsa, Gerakan Non-Blok tidak kekurangan inspirasi bahkan sejak berdirinya. Makin bertambah usianya, kekayaan inspirasi itu makin menguat, seperti tercermin dalam kesadaran mereka tentang kebutuhan untuk memperhatikan masalah-masalah di dalam tubuhnya sendiri.

Indonesia telah mengajukan diri untuk menjadi tuan rumah penyelenggara KTT Gerakan Non-Blok yang akan datang, sekitar tahun 1989. Jika Indonesia nanti yang dipilih sebagai penyelenggara dan bukannya negara lain, misalnya Nicaragua, mungkin hal itu akan memberi kehormatan dan meningkatkan prestise Indonesia dalam gelanggang internasional. Kesan yang lebih dalam terhadap Indonesia bisa lebih dibangun lagi sekiranya dalam KTT mendatang Indonesia mampu menampilkan diri, baik ke luar maupun ke dalam, dalam mendorong para anggota Gerakan ke arah pencapaian suatu strategi tindakan dalam menghadapi berbagai persoalan internasional mendesak, khususnya yang secara langsung menyangkut kepentingan para anggota Gerakan Non-Blok. Lebih nyata lagi, misalnya, hal itu akan berkaitan dengan bagaimana Indonesia mengupayakan strategi tindakan dalam mewujudkan ajakannya kepada negara-negara anggota Gerakan Non-Blok untuk kerjasama internasional seperti yang pernah dikemukakan Presiden Soeharto dalam KTT Lusaka.

Tetapi jika KTT Non-Blok yang akan datang tidak mempunyai perbedaan-perbedaan prinsipil dari yang telah diselenggarakan selama ini, tawaran untuk menjadi tuan rumah tidak perlu diperjuangkan secara gigih. Cukup kiranya kalau tawaran yang telah diajukan merupakan bukti bahwa Indonesia tetap konsisten dalam prinsip-prinsipnya dalam percaturan internasional.²⁰

¹⁹Perhatian Indonesia itu antara lain terlihat dalam Mochtar Kusumaatmadja, "Beberapa Masalah yang Dihadapi Indonesia Menjelang KTT Harare 1986," *Jurnal Luar Negeri* No. 5 (November 1986): hal. 17-32.

²⁰Hal ini selaras dengan pesan yang disampaikan oleh Wakil Presiden RI Umar Wirahadikusumah dalam pidatonya di KTT Harare 1986, yang dimuat dalam *Jurnal Luar Negeri*, No. 5 (November 1986): hal. 1-16.

Karena jika tidak terdapat keyakinan bahwa KTT yang akan datang di mana pun diselenggarakan akan menghasilkan "darah baru" bagi Gerakan, wajah Gerakan yang kemudian cenderung menjadi seremonial akan lebih dominan daripada sebagai kekuatan pembaharu dalam dunia internasional. Dengan demikian, kalau Indonesia gagal terpilih sebagai penyelenggara KTT yang akan datang, hal itu tidak perlu diartikan sebagai sesuatu yang sangat mengecewakan.

Lagipula, tanpa kejelasan mengenai arah politik dan strategi tindakan Gerakan Non-Blok menghadapi berakhirnya Abad XX, prestise politik yang diperoleh penyelenggara mungkin hanya akan bersifat sementara saja, yaitu sekitar waktu penyelenggaraan saja. Contoh yang paling nyata adalah bahwa Bandung lebih dikenang daripada semua tempat penyelenggaraan KTT Non-Blok setelah Beograd. Atau mungkin terjadi seperti Havana yang dalam Gerakan Non-Blok dikenang sebagai sekurang-kurangnya tempat kontroversial untuk masa depan Gerakan kalau bukan kepahitan yang mendalam. Dari sebab itu, selain keuntungan-keuntungan diplomatik, politik dan ekonomi yang dapat diperoleh dari penyelenggaraan suatu KTT dengan peserta begitu banyak negara, harga yang harus dibayar dalam artian yang luas juga perlu dipertimbangkan secara seksama.

Tentu orang dapat berdebat tentang untung dan ruginya menyelenggarakan suatu KTT yang dianggap mempunyai prestise internasional seperti itu. Tetapi dalam kondisi Gerakan seperti yang ada dewasa ini dan hampir mustahilnya mencapai suatu kesepakatan mengenai strategi tindakan dan arah politik yang akan ditempuhnya di masa depan, tawaran menjadi tuan rumah KTT Non-Blok yang akan datang hendaknya tidak menjadi prioritas yang dikejar dalam diplomasi Indonesia. Kecuali jika Indonesia sejak sekarang telah jelas menentukan serangkaian sasaran yang hendak dicapai dalam gelanggang internasional melalui forum Gerakan Non-Blok, dengan keyakinan bahwa hasil nyata akan muncul dan harga serta biaya untuk itu sepadan, Indonesia hanya akan dikenal sebagai salah satu penyelenggara KTT sebagai upahnya. Dengan perkataan lain, yang dicari adalah *Bandung Kedua*, bukan Havana atau Harare.

Uni Soviet dan Asia-Pasifik

J. Soedjati DJIWANDONO

Mungkin memang tepat dan tidak harus dinilai semata-mata sebagai propaganda jika pidato Mikhail Gorbachev, Sekjen PKUS, di Vladivostok pada tanggal 28 Juli 1986 kini telah dijuluki sebagai "prakarsa perdamaian" atau "offensif perdamaian" Soviet, khususnya bagi kawasan Asia-Pasifik. Hampir seluruh paroh kedua dari pidato itu berisikan pernyataan-pernyataan tentang intensi Soviet dalam politik luar negerinya terhadap kawasan Asia-Pasifik. Bagian itu penuh dengan uluran tangan perdamaian kepada semua negara dalam kawasan ini, termasuk Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya yang merupakan lawan-lawan utamanya, bahkan dengan penekanan secara istimewa, lawan nomor satunya, yaitu RRC. Tentu saja, terlepas dari intensi-intensi yang serba penuh damai itu, substansi atau arti yang sebenarnya baru dapat kita nilai dalam pelaksanaan selanjutnya. Ini tidak semata-mata tergantung pada pihak Soviet tetapi juga pada sikap negara-negara di kawasan ini dalam menanggapinya.

Jelas bahwa pidato Gorbachev di Vladivostok itu bukan merupakan penegasan yang pertama kalinya tentang sikap, perhatian, dan politik luar negeri Soviet terhadap kawasan Asia-Pasifik. Sebelumnya Gorbachev sendiri pernah melontarkan gagasan tentang "Forum Asia" pada kesempatan kunjungan PM Rajiv Gandhi dari India ke Moskwa hampir dua tahun yang lalu.¹ Pada tahun 1969 mendiang Leonid Brezhnev melontarkan gagasannya tentang "Sistem Keamanan Kolektif Asia," yang dalam tahun-tahun berikutnya terus dikumandangkan.

Tetapi dilihat dari beberapa segi pidato Vladivostok itu dapat dianggap sebagai titik-balik dalam politik luar negeri Soviet, khususnya sepanjang hal

¹Lihat *Kompas*, 23 Mei 1985.

itu menyangkut kawasan Asia-Pasifik. Jika sebelumnya tekanan lebih diberikan pada Benua Asia atau kawasan Pasifik saja, wilayah yang diliput kini meluas ke Asia-Pasifik. Pribadi pemimpin Soviet yang menyampaiannya, Gorbachev, muncul dengan berbagai sifat dan gaya yang serba baru. Tempat penyampaiannya, Vladivostok, adalah kota terbesar dan terpenting di wilayah Timur Jauh Soviet yang sering disebut sebagai "jendela" Soviet ke Timur atau kawasan Pasifik. Pidato ini penuh dengan intensi dan nada damai. Pidato itu disampaikan ketika dengan pimpinan barunya Uni Soviet kelihatan memasuki suatu era yang tampak memberi harapan akan masa depan yang lebih cerah bukan saja bagi negeri itu sendiri tetapi juga dunia umumnya. Ia disampaikan pada saat hubungan Timur-Barat yang selama ini mendominasi percaturan politik dunia kelihatan memasuki tahap-tahap yang menentukan karena dua faktor yang kedengaran paradoksal. Di satu pihak hubungan Timur-Barat, yang intinya adalah hubungan antara kedua negara super, Amerika Serikat dan Uni Soviet, kelihatan mencapai puncak ketegangan baru. Di lain pihak, mungkin justru karena kesadaran akan hal itu pada kedua belah pihak, kelihatan mulai berkembang kesediaan kedua negara super sekurangnya untuk tetap membuka dialog sampai pada tingkat tertinggi untuk membahas kemungkinan-kemungkinan pemecahan berbagai masalah hubungan antara keduanya yang akan banyak menentukan nasib dunia dan umat manusia.

Tulisan ini hendak membahas secara umum kehadiran, peranan, dan politik Soviet di kawasan Asia-Pasifik. Tetapi karena pentingnya pidato Gorbachev di Vladivostok sebagai suatu titik-balik dalam politik luar negeri Soviet di kawasan ini atas dasar pertimbangan-pertimbangan di atas, pidato itu akan menjadi titik-tolak, fokus perhatian dan acuan dalam pembahasan.

UNI SOVIET SEBAGAI NEGARA KAWASAN

Sepintas lalu kelihatan berlebihan bahwa dalam pidato itu Gorbachev membeberkan data geografis Uni Soviet untuk meyakinkan dunia bahwa negerinya adalah suatu negara Asia-Pasifik. Dengan melihat peta sebentar saja, orang akan segera menyadari hal itu dan tidak akan memperdebatkannya lagi. Dan sebagai kekuatan Asia-Pasifik jelas Uni Soviet mempunyai kepentingan yang sah di kawasan itu.

Tetapi penegasan yang kelihatannya tidak perlu itu -- yang sering juga secara aneh dilakukan oleh para pemimpin Amerika Serikat, bahwa Amerika Serikat "akan tetap merupakan kekuatan Pasifik"² -- mempunyai latar-

²George Shulz, "The United States and East Asia: A Partnership for the Future" dalam *Pacific Economic Cooperation: The Next Phase*, ed. Hadi Soesastro dan Hang Sung-joo (Jakarta: CSIS, 1983), hal. 298.

belakang yang membenarkannya. *Pertama*, dalam berbagai gagasan atau prakarsa penting yang hingga kini dilontarkan -- yang kebetulan umumnya memang datang dari pihak Barat, khususnya Jepang atau Amerika Serikat -- tentang kerangka kerjasama regional untuk kawasan Pasifik seperti "Pacific Basin Community" yang hingga sekarang kandas meskipun belum samasekali menghilang dari pasaran, dan "Konperensi Kerjasama Ekonomi Pasifik," pihak Soviet hampir tidak pernah diperhitungkan apalagi diikutsertakan. Alasan yang dikemukakan biasanya adalah bahwa Uni Soviet -- seperti halnya negara-negara komunis atau sosialis lainnya -- menganut sistem ekonomi yang secara fundamental berbeda dari negara-negara lainnya yang kapitalis atau sekurang-kurangnya non-komunis.

Oleh sebab itu dapat dimengerti jika Uni Soviet sering menaruh curiga terhadap prakarsa-prakarsa semacam itu,³ seakan-akan ia ditujukan ke arah terbentuknya suatu aliansi anti-Soviet. Dan mungkin kecurigaan demikian cukup beralasan. Gagasan seperti yang dikhawatirkan oleh pihak Soviet itu memang pernah dikemukakan.⁴ Di samping itu, alasan yang jarang dikemukakan secara terang-terangan tetapi dapat diduga untuk tidak mengikutsertakan Uni Soviet dalam rencana-rencana kerjasama regional Pasifik adalah pertimbangan-pertimbangan politik dan ideologis, yaitu bahwa kerjasama semacam itu hendak digalang hanya di antara negara-negara non-komunis.

Mungkin dengan pemikiran semacam itu di dalam benaknya Gorbachev mengatakan bahwa Uni Soviet mendekati gagasan tentang kerjasama ekonomi Pasifik "tanpa prasangka dan kami siap untuk ikutserta dalam permusyawaratan-permusyawaratan tentang kemungkinan landasan-landasan bagi kerjasama semacam itu; ... tentu saja, jika hal itu tidak dipikirkan dalam suatu pola yang dipaksakan, berorientasi pada blok, dan anti-sosialis, tetapi adalah hasil pembicaraan yang bebas tanpa diskriminasi."⁵ Bagaimanapun, sekurang-kurangnya atas dasar bilateral, kerjasama ekonomi antara negara-negara non-komunis atau kapitalis di satu pihak dan negara-negara komunis atau sosialis di lain pihak bukanlah hal baru.

Tanpa perlunya menyangkal adanya kemungkinan kesulitan dalam kerjasama antara sistem-sistem ekonomi yang berbeda, apalagi pada taraf regional, kemungkinan kerjasama semacam itu bagi kawasan Asia-Pasifik perlu diteliti karena perbedaan-perbedaan itu adalah kenyataan hidup dalam kawasan ini.

³Lihat misalnya Y. Stolyarov dan A. Shmyryov, "The 'Pacific Community': Economic Integration or a Military-Political Bloc?," *Far Eastern Affairs* (Moskwa), No. 3 (1983): hal. 65-76.

⁴Lihat J. Soedjati Djiwandono, "Kehadiran Soviet di Kawasan Asia-Pasifik," *Analisa*, Tahun XIII, No. 7 (Juli 1984): hal 490-509.

⁵Kutipan-kutipan pidato Gorbachev dalam tulisan ini diambil dari *Speech by Mikhail GORBACHEV di Vladivostok Juli 28, 1986* (Moseow: Novosti Press Agency Publishing House, 1986).

Mungkin kesulitan-kesulitan yang ada bukannya mustahil untuk diatasi. Harus diakui, bahwa bahkan kerjasama ekonomi antara negara-negara maju yang kapitalis dan negara-negara sedang berkembang yang katanya mengikuti sistem ekonomi yang "terbuka" juga mengalami kesulitan-kesulitan tertentu. Kesulitan-kesulitan semacam ini pasti dihadapi dalam usaha kerjasama regional yang meliputi kawasan Asia-Pasifik yang begitu luas dan beraneka-ragam. Membina kerjasama regional untuk kawasan Pasifik atau Asia-Pasifik atas dasar orientasi politik dan ideologi hanya akan menimbulkan polarisasi yang lebih tajam yang berpolakan pemikiran Perang Dingin dan akan membuka kawasan ini lebih lebar lagi bagi persaingan Timur-Barat yang lebih sengit.

Kedua, bahwa Uni Soviet adalah suatu negara Pasifik sebenarnya tidak pernah dipersoalkan. Tetapi apakah ia juga merupakan suatu negara Asia, dan dengan demikian Asia-Pasifik, memang dapat dan pernah dipersoalkan. Secara geografis maupun demografis Uni Soviet jelas adalah negara Eropa dan sekaligus negara Asia. Mungkin ini yang membuat sikap Soviet maupun negara-negara lain bersifat mendua dalam hal ini. Menarik untuk dicatat bahwa menjelang Konperensi Asia-Afrika di Bandung dalam tahun 1955, Uni Soviet menginginkan diwakilinya republik-republik negara bagian Asia tetapi tidak sebagai wakil Uni Soviet secara keseluruhan. Partisipasi Soviet sendiri ditentang oleh PM Nehru dari India.⁶ Kenyataannya adalah bahwa meskipun sebagian besar daratan Soviet berada di Asia, sebagian besar penduduk Soviet maupun Ibukota Uni Soviet, Moskwa, berada di wilayah Eropa. Dalam berbagai forum pertemuan Asia-Afrika yang kemudian diadakan dalam tahun-tahun setelah Konperensi Bandung, partisipasi Soviet selalu menjadi bahan perdebatan. Indonesia termasuk penentangannya.⁷

Sebaliknya, selama berlangsungnya persiapan untuk Konperensi Asia-Afrika II, Uni Soviet berusaha keras untuk dapat mengirimkan delegasinya. Kali ini Uni Soviet ingin diwakili sepenuhnya, karena ia menganggap dirinya sebagai negara Asia juga. Tetapi masalah partisipasi Soviet dalam Konperensi Asia-Afrika II itu telah menjadi bahan perdebatan yang lebih sengit lagi karena telah timbulnya faktor konflik Cina-Soviet, Cina-India, dan Malaysia-Indonesia. India kali ini mendukung partisipasi Soviet, sedang RRC dan Indonesia menentangnya. Persoalan itu sebenarnya tidak pernah selesai sampai Konperensi Asia-Afrika II sendiri gagal dilaksanakan.⁸

⁶Lihat G.H. Jansen, *Afro-Asia and Non-Alignment* (London: Faber and Faber, 1966), hal. 379-380.

⁷Uri Ra'anan, *The USSR Arms the Third World: Case Studies in Soviet Foreign Policy* (Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1969), hal 236; untuk oposisi Indonesia terhadap partisipasi Soviet dalam Konperensi Afro-Asia yang direncanakan, lihat *ibid.*, hal. 237-238.

⁸Lihat Jansen, *Afro-Asia*, hal. 378-383.

Ambivalensi semacam itulah, baik pada pihak Soviet maupun sekarang terutama pada pihak negara-negara lain, yang kiranya melatarbelakangi pene-gasan Gorbachev. Hingga kini pihak Soviet sering cenderung diperlakukan sebagai "kekuatan luar" dalam pembahasan-pembahasan tentang kawasan Asia-Pasifik. Peningkatan kekuatan militer Soviet di kawasan Asia-Pasifik, dan khususnya kekuatan angkatan lautnya di Samudra Pasifik, telah menimbulkan kekhawatiran meluas yang terutama didengung-dengungkan oleh pihak Amerika Serikat tentang "ancaman Soviet." Ancaman ini antara lain mengambil bentuk kemungkinan blokade selat-selat dan lalu-lintas perairan internasional di kawasan.⁹ Sangat tepat kiranya reaksi seorang sarjana Soviet yang mempersoalkan mengapa orang selalu bicara tentang lalu-lintas perairan di kawasan Asia-Pasifik seakan-akan selat-selat dan jalur-jalur komunikasi laut (*SLOCS - Sea Lanes of Communications*) itu adalah "jalan-jalan raya Amerika" dan Samudra Pasifik seakan-akan adalah sebuah "danau Amerika."¹⁰

KEHADIRAN SOVIET DI KAWASAN

Kendati statusnya sebagai negara besar Asia-Pasifik, kehadiran Soviet di kawasan ini, peranan dan pengaruhnya sebenarnya tidak sebesar yang diduga atau dikhawatirkan orang. Arti "pengaruh," dan bagaimana mengukurnya memang dapat diperdebatkan. Tetapi jika dibandingkan dengan Amerika Serikat, sama-sama negara super dan kekuatan Pasifik, dapat dikatakan bahwa Uni Soviet adalah pendatang baru. Kehadiran, peranan dan pengaruhnya relatif kecil baik dalam arti militer, politik, maupun ekonomi. Sejak sebelum, selama, dan berakhirnya Perang Dunia II hingga sekarang Amerika Serikat praktis telah mendominasi kawasan ini. Pecahnya Perang Korea dan Perang Vietnam semakin memperkuat kehadiran dan peranan Amerika Serikat.

Doktrin Guam Presiden Nixon dan mundurnya Amerika Serikat dari Vietnam tidak banyak mengurangi kehadiran, peranan dan pengaruh Amerika Serikat, kecuali di Vietnam itu sendiri. Sebagian besar pengaturan keamanan dan pertahanan atau persekutuan militer yang melibatkan komitmen dan basis-basis militer Amerika Serikat masih terdapat dalam kawasan ini, yang semuanya kini ditujukan pada Uni Soviet (sebelumnya juga RRC). Sebagian besar negara-negara dalam kawasan ini atau menjadi sekutu Amerika Serikat seperti Jepang, Korea Selatan, Thailand, Filipina, Taiwan, Australia dan

⁹Lihat Djiwandono, "Kehadiran Soviet."

¹⁰Keluhan ini diucapkan pada suatu konperensi internasional yang membahas masalah konflik di kawasan Asia-Pasifik. Nama sarjana itu sendiri tidak perlu diungkapkan di sini.

Selandia Baru, atau sekurang-kurangnya mempunyai hubungan yang lebih baik dan lebih dekat dengan Amerika Serikat daripada dengan Uni Soviet, dalam bidang politik, terutama ekonomi dan perdagangan, seperti negara-negara ASEAN dan bahkan RRC yang komunis itu.

Oleh sebab itu, bagi Uni Soviet lingkungan kawasan Asia-Pasifik ini pada umumnya tidak begitu menguntungkan.¹¹ Negara-negara komunis yang ada saling bertengkar. Orang tidak perlu diingatkan lagi tentang konflik Cina-Soviet dan Cina-Vietnam. Vietnam sukar dikatakan sebagai "moncong" Soviet.¹² Laos dan Kamboja lebih di bawah pengaruh Vietnam daripada Uni Soviet. Korea Utara selalu mengambil jarak tertentu antara Moskwa dan Beijing.¹³ Oleh karena itu pernyataan Gorbachev tentang pentingnya perkembangan "sosialisme" di kawasan Asia-Pasifik jika dilihat dari kepentingan Soviet, kelihatan berlebihan:

Sosialisme adalah suatu faktor yang tak terpisahkan dalam perubahan-perubahan yang luas dan kompleks yang terjadi dalam kawasan ini. Ia memperoleh kedudukan-kedudukan yang kuat di Asia sebagai hasil Revolusi Sosialis Oktober yang besar dan kemenangan atas fasisme dan militerisme Jepang, sebagai hasil revolusi Cina yang besar, sebagai akibat konsolidasi sistem sosial yang baru di Mongolia, di negeri Korea yang rakyatnya telah menunjukkan keteguhan yang menakjubkan dalam perjuangan bagi masa depan negeri mereka, dan kemudian di Vietnam dan Laos.

Kehadiran Soviet yang meningkat di kawasan Asia-Pasifik terutama terjadi dalam bidang militer. Uni Soviet telah menempatkan berpuluh divisi pasukannya di sepanjang perbatasannya dengan Cina sejak pertikaian senjata di wilayah itu menjelang akhir dasawarsa 1960-an. Ia telah membangun kekuatan militer, terutama armada angkatan lautnya, di Samudra Pasifik secara besar-besaran selama lebih dari satu dasawarsa terakhir. Ia telah menyerbu dan menduduki Afghanistan. Ia telah meningkatkan kehadiran militernya di Vietnam, di samping dukungan politik dan ekonomi bagi Vietnam, sejak pertikaian negara itu dengan Cina dan pecahnya konflik Kam-puchea.

Tetapi apakah meningkatnya kehadiran militer Soviet itu telah mengimbangi kehadiran kekuatan militer Amerika Serikat yang dominan dapat dipersoalkan. Meningkatnya kehadiran militer Soviet itu dikatakan oleh Gorbachev

¹¹Lihat pembahasan dalam Donai S. Zagoria, "The Strategic Environment in East Asia" dalam *Soviet Policy in East Asia*, ed. *idem* (New Haven dan London: Yale University Press, 1982), hal. 1-29; lihat juga Ed. A. Hewett dan Herbert S. Levine, "The Soviet Union's Economic Relations in Asia" dalam *ibid.*, hal. 201-254.

¹²Lihat Djiwandono, "Hubungan Vietnam-Uni Soviet," *Analisa*, Tahun XII, No. 12 (Desember 1984): hal. 916-928.

¹³Lihat tulisan Endi Rukmo dalam nomor ini tentang perkembangan di Asia Timur.

tidak akan melebihi "kebutuhan minimal pertahanan kami sendiri, dan pertahanan sahabat-sahabat dan sekutu-sekutu kami, terutama mengingat kegiatan militer Amerika Serikat tidak jauh dari perbatasan kami dan [perbatasan] mereka. Ini berlaku sepenuhnya pada rudal-rudal jarak menengah."

Lagipula, meningkatnya kehadiran militer Soviet itu tidak atau belum diimbangi oleh meningkatnya kehadiran dan peranan, apalagi pengaruh dalam bidang politik dan ekonomi, kecuali Vietnam. Ini mungkin merupakan salah satu sebab utama timbulnya kecemasan dan kekhawatiran, terutama pada Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya, tentang apa yang mereka sebut sebagai "ancaman Soviet."

Memang Gorbachev mencatat bahwa "Dalam kegiatan-kegiatan ASEAN banyak langkah positif telah diambil." Dia juga mengakui prinsip-prinsip "Panca Shila" dan prinsip-prinsip Bandung sebagai pengalaman-pengalaman masa silam yang diperhitungkan dan melandasi pandangan-pandangan Soviet tentang keamanan di kawasan Asia-Pasifik. Dan tidak seperti banyak analisa Soviet sebelumnya yang menganggapnya semata-mata sebagai "transisi" dalam proses menuju sosialisme dan komunisme, dia memuji konsep non-blok yang "mencoba tampil dengan jawabannya sendiri terhadap tantangan zaman, secara aktif berusaha mengatasi pembagian dunia menjadi blok-blok militer dan mencari cara-caranya sendiri untuk mengurangi ancaman nuklir. Dalam menolak dan mengecam eksploitasi, politik agresi dan neokolonialisme, gerakan non-blok mengajak umat manusia untuk berjuang demi persatuan, kerjasama dalam memerangi kelaparan dan kemelaratan yang mencekam beratus juta orang."

Meskipun demikian, Gorbachev hanya dapat membanggakan hubungan yang erat dengan India "dengan prestise moral dan kebijaksanaannya yang tradisional, dengan pengalaman politiknya yang khusus dan potensi-potensi ekonominya yang besar," sebagai "pemimpin yang diakui dari gerakan ini." Gorbachev juga mengatakan bahwa Uni Soviet "menilai tinggi sumbangannya pada penentuan ukuran ko-eksistensi dan keadilan yang sama dalam masyarakat internasional" dan bahwa hubungan bersahabat antara kedua negara telah menjadi suatu faktor stabilisasi dunia. Apa yang dikatakan tentang India ini semua baik dan banyak benarnya. Yang hendak dikatakan di sini adalah bahwa apa yang dikemukakan oleh Gorbachev itu memperkuat penilaian di atas tentang lingkungan Asia-Pasifik yang kurang menguntungkan Uni Soviet. Kendati pernyataannya tentang perkembangan sosialisme, penilaiannya yang positif tentang ASEAN dan gerakan non-blok di kawasan Asia-Pasifik, Gorbachev hanya dapat menonjolkan hubungannya yang erat dengan suatu negara non-blok dari Asia, tetapi yang sebenarnya terletak di luar lingkungan Asia-Pasifik.

Atas dasar pertimbangan-pertimbangan seperti di atas, kiranya "prakarsa perdamaian" Gorbachev dapat dinilai sebagai usaha untuk mengatasi apa yang mungkin di mata Soviet dilihat sebagai ketimpangan, dan bukannya sebagai "penetrasi," "propaganda" atau "ancaman" Soviet. Pertama-tama bukan saja sebagai kekuatan Asia-Pasifik tetapi juga sebagai negara super dan global dengan kepentingan global pula Uni Soviet kelihatan merasa perlu meningkatkan kehadirannya di kawasan ini yang hingga kini kurang mengunggulkannya. Untuk itulah seperti dinyatakan oleh Gorbachev, "sesuai dengan prinsip kebijakannya yang telah disetujui oleh Kongres PKUS ke-27, Uni Soviet akan berusaha menggalakkan hubungan bilateralnya dengan semua negara dalam kawasan ini tanpa kecuali."

Di samping itu, dapat diduga bahwa prakarsa perdamaian Gorbachev juga dimaksudkan untuk mengatasi ketimpangan kehadirannya di kawasan Asia-Pasifik yang hingga kini terlalu ditekankan pada segi militer, apa pun alasannya.¹⁴ Ini telah menimbulkan kecemasan yang berlebihan tentang "ancaman Soviet" seperti dikemukakan di atas, dan memperkuat citra Soviet yang agresif. Dalam konteks inilah dapat dinilai penekanan Gorbachev pada peningkatan hubungan bilateral dalam bidang-bidang non-militer dan tawaran-tawaran damai yang diajukannya. Ia menawarkan pemecahan konflik-konflik regional; pencegahan proliferasi dan peningkatan persenjataan nuklir; dukungan bagi gagasan-gagasan tentang kawasan bebas senjata nuklir; pengurangan kegiatan kekuatan angkatan laut di Pasifik; pengurangan angkatan bersenjata dan persenjataan konvensional di Asia; dan perundingan-perundingan tentang *confidence-building measures* (langkah-langkah untuk membangun saling kepercayaan) dan tidak digunakannya kekerasan di kawasan Asia-Pasifik. Akhirnya Gorbachev menekankan bahwa Uni Soviet "bersedia berunding dan merupakan partner yang jujur."

HUBUNGAN BILATERAL

Perbaikan hubungan dengan RRC kelihatan mendapat penekanan khusus. Menarik untuk dicatat bahwa dalam pidatonya itu Gorbachev tidak memberi tekanan pada aspek ideologi, bahkan dalam hubungannya dengan RRC. Hubungan antara kedua negara sosialis itu lebih didasarkan pada asas bertetangga baik.

Ditegaskan bahwa Uni Soviet bersedia berembug dengan RRC setiap saat dan pada setiap tingkatan tentang langkah-langkah lebih lanjut untuk mencip-

¹⁴Terutama karena orientasi ideologi dan latar-belakang sejarah, masalah keamanan selalu mendapat prioritas utama dalam politik Soviet. Kemampuan inilah yang paling dapat diandalkan tidak saja untuk memproyeksikan kekuatan dan kekuasaannya keluar tetapi juga sebagai bentuk bantuan kepada negara-negara lain. Dalam bidang ekonomi dan perdagangan Uni Soviet tidak atau belum dapat bersaing dengan negara-negara kapitalis.

takan suasana bertetangga baik. Ia menawarkan kerjasama secara luas yang meliputi proyek bersama di sepanjang sungai perbatasan (Amur) dalam bentuk pengelolaan air dan sumber-sumbernya; pembangunan jalan kereta api antara Xinjiang-Uygur dan Kazakhstan; dan kerjasama dalam bidang eksplorasi ruang angkasa termasuk pendidikan kosmonot RRC.

Dapat diduga bahwa antara lain demi peningkatan hubungan dengan RRC inilah Gorbachev mengemukakan rencana penarikan mundur pasukan Soviet dari Mongolia, 6 resimen pasukan dari Afghanistan, dan mendorong normalisasi hubungan RRC-Vietnam sebagai upaya ke arah penyelesaian konflik Kampuchea. Memang, penarikan 6 resimen pasukan Soviet dari Afghanistan tidak kelihatan banyak artinya dibanding dengan keseluruhan jumlah pasukan Soviet yang hadir di Afghanistan. Gorbachev juga tetap mempertahankan pendiriannya dalam masalah penyelesaian politik. Tetapi kesediaan menarik pasukan itu dapat dinilai sebagai isyarat itikad baik. Ia juga merupakan pengakuan tidak langsung atas tidak wajarnya kehadiran pasukan Soviet di negeri itu.

Demikian pula halnya dengan masalah normalisasi hubungan RRC-Vietnam. Konflik Vietnam-RRC adalah inti dari konflik Kampuchea. Oleh sebab itu normalisasi hubungan kedua negara itu merupakan kunci penyelesaian. Tetapi faktor-faktor lain yang tidak kalah pentingnya yang akan ikut menentukan penyelesaian konflik Kampuchea tidak disebut-sebut oleh Gorbachev. Unsur-unsur itu adalah peranan hubungan Vietnam-Muangthai, peranan negara-negara besar lainnya termasuk Uni Soviet sendiri, dan kelompok-kelompok rakyat Kampuchea sendiri.

Meskipun demikian, gagasan Gorbachev itu merupakan cerminan minat Soviet untuk mencapai penyelesaian masalah Kampuchea. Sekaligus hal ini dapat dianggap sebagai bagian dari appealnya pada RRC, karena penyelesaian normalisasi hubungan RRC-Vietnam dan penyelesaian masalah Kampuchea akan menghapuskan arti persyaratan RRC bagi normalisasi hubungannya dengan Uni Soviet yang menyangkut dukungan Soviet bagi pendudukan Vietnam atas Kampuchea.

Sering dikatakan bahwa kehadiran kekuatan militer Soviet, bukan saja sejumlah divisi pasukan di sepanjang perbatasan RRC-Soviet tetapi bahkan peningkatan armada Soviet di Samudra Pasifik, selain diarahkan pada Amerika Serikat dan Jepang juga ditujukan pada RRC. Sering pula dikatakan bahwa Uni Soviet tentu cemas melihat kemungkinan terbentuknya "aliansi segitiga" Amerika Serikat-Jepang-RRC. Tetapi dalam pidatonya di Vladivostok Gorbachev menunjuk pada apa yang dia sebut sebagai "militerisasi segitiga" Washington-Tokyo-Seoul (bukannya Beijing). Ini pun mungkin

merupakan bagian dari appealnya pada RRC bagi peningkatan hubungan kedua negara.

Setelah RRC, hubungan bilateral dengan Jepang juga mendapatkan cukup penekanan. Gorbachev mengharapkan bahwa "diplomasi ekonomi" Jepang dimanfaatkan untuk kepentingan hubungan kedua negara. Ia menawarkan kerjasama ekonomi dalam bentuk patungan-patungan, khususnya antara wilayah-wilayah dekat perbatasan kedua negara; kerjasama dalam jangka panjang untuk penelitian dan penggunaan yang luas sumber-sumber lautan; dan penelitian serta penggunaan ruang angkasa untuk maksud-maksud damai.

Tetapi seperti dapat diperkirakan sebelumnya, Gorbachev samasekali tidak menyinggung masalah sengketa kedua negara tentang pulau-pulau di wilayah Utara. Bagi Jepang ini merupakan isu penting yang dianggap menjadi ganjalan utama bagi perbaikan hubungan kedua negara. Gorbachev sekedar mengatakan bahwa hendaknya kerjasama didasarkan atas "landasan yang sehat dan realistis, dan dalam iklim yang tenang, bebas dari masalah-masalah masa lampau."

Sebenarnya hampir semua negara dalam kawasan Asia-Pasifik tidak terlewatkan disebut satu per satu oleh Gorbachev dalam pernyataan niatnya menjalin hubungan bilateral. Tetapi di samping RRC dan Jepang, tentu saja Amerika Serikat juga mendapat penekanan secara khusus. Meskipun begitu hubungan Soviet-Amerika Serikat ini adalah inti hubungan Timur-Barat dan oleh karena itu perlu disoroti secara terpisah.¹⁵ Cukup kiranya di sini disebutkan secara umum bahwa tawaran-tawaran Gorbachev yang menyangkut kekuatan dan persenjataan militer, khususnya persenjataan nuklir, tentu saja dialamatkan terutama pada Amerika Serikat. Perlu diingat bahwa pidato Gorbachev di Vladivostok itu diucapkan menjelang pertemuan puncak dengan Presiden Reagan di Rykyavik, Eslandia.

Di samping itu, sikap Gorbachev dalam hubungannya dengan Amerika Serikat kedengaran realistis. Dikatakan bahwa Uni Soviet "mengakui dengan jelas bahwa Amerika Serikat adalah suatu negara besar Pasifik." Sebab itu Uni Soviet mengakui pula bahwa Amerika Serikat "tidak diragukan lagi, mempunyai kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik yang besar dan sah di kawasan ini."

Gorbachev juga mengatakan bahwa "tanpa Amerika Serikat dan partisipasinya, tidak mungkin menyelesaikan masalah-masalah keamanan dan kerjasama di Samudra Pasifik secara memuaskan semua negara di kawasan itu." Tetapi lebih penting lagi adalah bahwa secara implisit ini juga berarti bahwa

¹⁵Lihat tulisan A.R. Sutopo dalam nomor ini tentang hubungan Timur-Barat.

tanpa partisipasi Uni Soviet tidak akan mungkin tercapainya penyelesaian yang memuaskan atas masalah-masalah yang menyangkut kawasan Asia-Pasifik.

PENATAAN REGIONAL

Secara singkat pendekatan Soviet pada kerjasama regional dalam bidang ekonomi telah dikutip di atas. Yang lebih menarik adalah gagasan Gorbachev tentang kerjasama regional untuk kawasan Asia-Pasifik dalam bidang politik dan keamanan. Ia mengusulkan diadakannya suatu konperensi bagi Asia-Pasifik menurut model "Konperensi Helsinki," dan untuk mengintegrasikan kawasan ini ke dalam "proses umum untuk membentuk suatu sistem keamanan internasional yang komprehensif." Sayangnya dia tidak memberikan perincian lebih lanjut tentang hal itu.

Gagasan semacam itu tentu saja bukanlah hal yang samasekali baru. Boleh jadi hal itu adalah sekedar versi baru dari gagasan mendiang Leonid Brezhnev tentang "sistem keamanan kolektif Asia" atau gagasan Gorbachev sendiri tentang "Forum Asia" yang pernah dikemukakan sebelumnya dan telah disinggung di atas. Pada berbagai kesempatan sebelumnya gagasan tentang konperensi dan perjanjian a la Helsinki bagi kawasan Asia-Pasifik telah sering dikumandangkan pula oleh para pejabat maupun cendekiawan Soviet pada berbagai kesempatan, walaupun juga tanpa perincian lebih lanjut.

Gagasan Brezhnev tentang sistem keamanan kolektif Asia, sekurang-kurangnya pada mulanya, tampak ditujukan terutama pada RRC ketika perselisihan dengan negara itu sedang memuncak. Tetapi gagasan Gorbachev kali ini, mengingat sikapnya terhadap RRC maupun AS seperti dikemukakan di atas, kiranya tidak diarahkan pada RRC ataupun Amerika Serikat.

Yang penting untuk dikemukakan di sini secara umum adalah bahwa usaha untuk menerapkan pada kawasan Asia-Pasifik suatu pemecahan atas masalah-masalah kawasan model Eropa yang didasarkan pada pengalaman dan keadaan khas Eropa belum tentu tepat, karena pengalaman dan kondisi di kedua kawasan itu berbeda secara mendasar. Ia bertentangan dengan kesadaran dan pengakuan Gorbachev sendiri tentang kompleksitas dan kebhinnekaan kawasan Asia-Pasifik:

Setiap negara mempunyai sistem sosial dan politiknya dengan segala cirinya sendiri, tradisi, keberhasilan dan kesulitannya sendiri, cara hidup dan kepercayaan, keyakinan dan prasangkanya sendiri, pengertiannya sendiri tentang nilai-nilai spiritual dan material. Masing-masing negara mempunyai sesuatu yang dibanggakan dan sesuatu yang dipegang teguh dalam rumah kekayaan peradaban manusia.

Keaneka-ragaman yang mengesankan ini, kelompok manusia dan sosio-politik yang maha-besar ini menuntut perhatian, studi dan penghargaan yang serius. ... segala sesuatunya bergerak di sini, jauh dari selesai. Yang baru bercampur dengan yang lama. ..

Uni Soviet ... sangat menyadari masalah-masalah yang kompleks yang dihadapi oleh kawasan ini.

Kawasan Asia-Pasifik tidak terbagi secara tegas seperti halnya Eropa, dengan beberapa pengecualian, antara kekuatan Barat dengan NATO di satu pihak dan kekuatan Timur dengan Pakta Warsawa di lain pihak. Dan di samping persekutuan militer, terdapat perbedaan yang tajam dan mendasar antara kedua belah pihak dalam hal ideologi, sistem sosial, politik dan ekonomi. Kontras antara gagasan Gorbachev dan kesadaran serta pengakuannya atas kompleksitas dan keaneka-ragaman kawasan Asia-Pasifik dapat menimbulkan keraguan tentang motivasi dan intensi Soviet yang sebenarnya di balik gagasan semacam itu.

Beberapa hal yang penting perlu dikemukakan tentang gagasan mengenai suatu konperensi dan persetujuan a la Konperensi dan Persetujuan Helsinki bagi kawasan Asia-Pasifik. Mengajukan usul itu sendiri sebenarnya melebihi keberhasilan Perjanjian Helsinki yang ditandatangani pada tahun 1975 oleh negara-negara blok Timur dan blok Barat serta tiga belas negara Eropa yang netral atau non-blok. Persetujuan yang terdiri atas empat paket memang berisikan hal yang bagus-bagus. Yang pertama menangani masalah-masalah yang bersangkutan dengan keamanan di Eropa, termasuk prinsip-prinsip dasar bagi hubungan antara negara dan masalah-masalah keamanan khusus termasuk apa yang disebut *confidence-building measures*. Yang kedua menyangkut kerjasama dalam bidang-bidang ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi, dan lingkungan. Yang ketiga menyangkut kerjasama dalam meningkatkan usaha-usaha kemanusiaan termasuk hak-hak asasi manusia, kebudayaan, pendidikan, dan lalu-lintas yang bebas bagi orang-orang, gagasan-gagasan, dan penerangan seluruh Eropa. Yang keempat menentukan diadakannya konperensi-konperensi untuk meninjau pelaksanaan persetujuan-persetujuan yang telah disepakati. Konperensi semacam ini pernah diadakan di Beograd (1977-1978) dan di Madrid (1980).¹⁶

Dari konperensi-konperensi peninjauan dapat disimpulkan bahwa tanpa menyangkal keberhasilan dalam beberapa bidang, persetujuan-persetujuan yang serba bagus itu banyak tidak terlaksanakan terutama yang menyangkut paket ketiga. Pembahasan tentang hal ini diwarnai oleh perbedaan-perbedaan dalam interpretasi, penggunaan kriteria, dan oleh saling tuduh-menuduh.

Tetapi yang lebih penting adalah bahwa Persetujuan Helsinki merupakan usaha untuk mengurangi permusuhan antara Timur dan Barat dengan meneri-

¹⁶Konperensi Helsinki sebenarnya dinamai *Conference on Security and Cooperation in Europe* (CSCE), sedang Persetujuan Helsinki disebut *Helsinki Accord*.

ma status quo di Eropa yang timbul setelah Perang Dunia II. Ini mengandung arti mapannya pembagian Eropa menjadi dua kubu masing-masing di bawah dominasi dan pengaruh Amerika Serikat dan Uni Soviet. Persetujuan Helsinki mengukuhkan status quo itu.

Oleh sebab itu, diterapkannya persetujuan yang serupa melalui konperensi yang serupa pula bagi kawasan Asia-Pasifik akan berakibat bukan dikukuhkannya status quo yang memang belum terjadi, tetapi justru diciptakannya status quo semacam itu di kawasan ini. Status quo demikian menuju pada semacam pembagian daerah pengaruh dan dominasi negara super.

Jika hal semacam itu terjadi, dalam keadaan sekarang keadaan itu memang akan lebih menguntungkan Uni Soviet. Dalam kawasan ini banyak terdapat konflik baik yang nyata maupun potensial. Beberapa di antaranya bersumber pada masalah perbatasan dan status teritorial, seperti antara RRC dan Uni Soviet, Jepang-Soviet, dan masalah Kampuchea. Adanya status quo semacam itu akan berarti terbekukannya masalah-masalah perbatasan dan status teritorial. Ini dapat disamakan dengan suatu "penyelesaian" atas masalah-masalah itu yang menguntungkan pihak Soviet. Dengan demikian kehadiran pasukan Soviet di Afghanistan, kehadiran militernya di Vietnam, dan penguasaan Soviet atas Kepulauan Kurile tidak akan diganggu-gugat lagi.

Jika usaha menciptakan status quo itu berhasil di kawasan Asia-Pasifik seperti halnya di Eropa, Uni Soviet akan dapat menaruh perhatian yang lebih besar pada masalah-masalah dalam negerinya sendiri maupun masalah yang lebih penting dalam hubungannya dengan Amerika Serikat. Perlu dicatat bahwa lebih dari separuh pidato Gorbachev di Vladivostok dipusatkan pada masalah-masalah pembangunan dalam negeri Soviet khususnya di wilayah Timur Jauh. Masalah-masalah ini menyangkut kurangnya efisiensi, menurunnya produktivitas, kelemahan-kelemahan manajemen, dan sebagainya.

Oleh sebab itu jika Uni Soviet sering disebut sebagai negara yang "revolusioner" dan "revisionist," dalam arti ingin mengubah secara drastis tatanan dunia yang ada, sekurang-kurangnya untuk sementara dan bagi bagian-bagian dunia tertentu ia kini menjadi suatu kekuatan status quo yang konservatif. Ia ingin mempertahankan tatanan yang ada. Negara-negara yang menganut politik luar negeri bebas aktif seperti Indonesia perlu waspada terhadap gagasan-gagasan semacam itu untuk kawasan Asia-Pasifik ini, yang mengandung bahaya terjadinya pembagian kawasan ini menjadi daerah-daerah pengaruh negara besar seperti beberapa bagian dunia lainnya.

Tujuan akhir dalam bentuk keamanan, stabilitas dan perdamaian bagi semua, apakah itu namanya keamanan internasional yang komprehensif

seperti diusulkan Gorbachev atau nama lain, tentu saja mulia dan tidak satu negara pun akan menolaknya. Dalam kawasan ini masih terjadi berbagai jenis konflik dan terdapat berbagai potensi konflik. Masalahnya memang dapat diperdebatkan, apakah konflik-konflik ini diselesaikan lebih dahulu, ataukah forum-forum internasional yang luas dapat membantu pemecahannya? Pengalaman menunjukkan bahwa yang kedua ini hampir tidak pernah berhasil. Oleh karena itu tanpa penyelesaiannya terlebih dahulu, konflik-konflik itu akan menjadi penghambat bagi terwujudkannya gagasan-gagasan muluk-muluk seperti yang diusulkan oleh Gorbachev, apalagi dengan motif yang belum tentu menguntungkan negara-negara lain dan oleh karenanya sukar diterima.

Perkembangan di Asia Timur 1986

Endi RUKMO*

Perkembangan yang terjadi di kawasan Asia Timur selama tahun 1986 diwarnai oleh isu-isu menarik baik domestik maupun luar negeri. Isu domestik yang perlu dicatat di sini adalah pergantian kepemimpinan baik di Cina, Korea Selatan maupun Korea Utara. Sementara itu isu luar negeri yang menarik adalah move Soviet dalam usaha meningkatkan hubungan dengan Cina, Jepang, Korea Utara. Tidak kalah penting adalah ofensi diplomasi Korea Selatan untuk meningkatkan citra negara itu di mata internasional.

CINA

Regenerasi Kepemimpinan

Regenerasi kepemimpinan yang terjadi di Cina sudah mulai berlangsung sejak Sidang Komite Sentral Partai Komunis Cina (PKC) yang berlangsung tanggal 18-23 September 1985. Di dalam sidang tersebut sebagian besar tokoh tua negarawan dan militer digantikan oleh tokoh-tokoh muda dari generasi ketiga. Di politbiro 10 dari 24 anggota diganti. Sementara itu di Komite Sentral 64 tokoh tua diganti sehingga separuh lebih dari 344 anggota rata-rata berumur di bawah 50 tahun.¹

Tokoh-tokoh baru itu adalah hasil rekrutmen Deng Xiaoping, Hu Yaobang dan Zhao Ziyang. Masuknya mereka ke dalam badan tertinggi PKC dapat diharapkan akan membuat kelompok moderat dan pragmatis semakin kuat. Hal itu berarti pelaksanaan program modernisasi akan diteruskan

*Staf CSIS.

¹*Kompas*, 17 September 1985.

meskipun masih tetap terdapat hambatan dari tokoh-tokoh tua yang semakin kecil jumlahnya. Di antara tokoh-tokoh baru itu terdapat sedikitnya empat tokoh muda di Politbiro yang diperkirakan akan meneruskan kepemimpinan kelompok moderat dan pragmatis di masa mendatang.

Mereka itu adalah: (1) Hu Qili (55 tahun) yang sejak beberapa tahun belakangan ini sudah sering muncul terutama pada kesempatan-kesempatan resmi seperti menerima tamu-tamu penting dari negara lain. Beberapa kali dia pernah menggantikan Hu Yaobang menyambut pemimpin partai dari beberapa negara komunis. Banyak pengamat menilai bahwa Hu muda ini merupakan salah satu pemimpin pembaharu dari generasi Cina yang lebih muda. Seperti halnya Deng Xiaoping, Hu juga menyatakan bahwa Cina harus meninggalkan prinsip-prinsip Marxisme yang sudah ketinggalan zaman. Tidak seperti Deng yang masih berhati-hati melontarkan idenya, tanpa tedeng aling-aling ia mendukung sepenuhnya gagasan "sistem perekonomian yang berorientasi pasar." Dia jugalah yang pada bulan Januari 1986 memimpin suatu pertemuan yang dihadiri oleh sekitar 8.000 pejabat partai, pemerintah dan militer untuk membahas kampanye anti-korupsi.² Dia diperkirakan akan menggantikan Hu Yaobang sebagai Ketua Partai pada masa mendatang. Sekarang dia menjabat sebagai Ketua Sekretariat PKC.

Tokoh muda kedua adalah Li Peng (55 tahun) yang sejak umur tiga tahun diangkat anak oleh mendiang PM Zhou Enlai. Dia adalah seorang teknokrat yang tampaknya juga akan melanjutkan program modernisasi yang dirintis oleh Deng itu. Pada awal tahun 1950-an dia belajar di sekolah teknik di Beijing dan kemudian melanjutkan ke Moskow mengambil spesialisasi di bidang mesin hidro-listrik. Pada tahun 1983 ia diangkat menjadi Wakil PM, dan sejak itu disertai tanggung-jawab di bidang-bidang program energi nuklir, industri berat dan baru-baru ini ditambah dengan bidang pendidikan. Mungkin karena pernah belajar di Uni Soviet, Li diberi kepercayaan untuk mewakili Cina menghadiri upacara penguburan Chernenko. Dalam kesempatan itu ia bertemu dengan Gorbachev.

Tokoh ketiga adalah Tian Jiyun (56 tahun) yang dianggap sebagai saingan Li Peng untuk menggantikan Zhao Ziyang. Tian adalah anak didik Zhao Ziyang. Ketika Zhao ditarik ke Beijing dari Sichuan, Tian ikut bersamanya. Sekarang ini Tian menjabat sebagai Wakil PM yang diberi tanggung-jawab di bidang pembaharuan keuangan. Berbeda dengan Li Peng yang kadang-kadang melontarkan kritikan terhadap pembaharuan perekonomian Cina, Tian ini sepenuhnya mendukung program tersebut. Dialah yang bersama-sama Hu Qili menulis *Decision* (bulan Oktober 1984) yang pembaharuan

²May Lee, "Six Rising Stars with Rather More Burdens," *Far Eastern Economic Review*, 20 Maret 1986, hal. 61.

struktur perekonomian Cina. Dalam pertemuan dengan 8.000 pejabat partai, pemerintah, dan militer, dia juga memberikan laporan panjang tentang kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh program pembaharuan perekonomian.

Orang keempat adalah Qiao Shi (62 tahun). Setelah diangkat sebagai anggota Politbiro, dia sekarang menjabat sebagai Wakil PM urusan penertiban birokrasi. Meskipun orang baru di dalam lingkaran dalam partai, Qiao Shi mempunyai kekuasaan di bidang intelijen, perundang-undangan, dan kepolisian. Sejak bulan Januari 1986 ia diserahi tugas memimpin program pemberantasan korupsi di kalangan departemen-departemen.

Dengan munculnya generasi yang lebih muda baik di kalangan partai maupun pemerintah itu, tampaknya kelompok Deng semakin berhasil memperluas dukungan dalam usaha mencapai sasaran suatu Cina yang sosialis dan modern di awal tahun 2000. Pernah ia menyatakan bahwa "sosialisme khas Cina" telah maju setapak demi setapak dengan mantap. Sekarang ini rakyat Cina semakin maju dan telah melewati batas garis kemiskinan (menurut Bank Dunia US\$200). Menurut *Asia 1986 Yearbook* yang diterbitkan oleh *Far Eastern Economic Review*, pendapatan per kepala Cina tahun 1984 adalah US\$322. Dengan diijinkannya untuk menyisihkan sebagian penghasilan (setelah jatah yang ditentukan dipenuhi), petani Cina dirangsang untuk berlomba meningkatkan produksi mereka. Dengan sistem seperti itu kesejahteraan petani bisa ditingkatkan.

Meskipun demikian masih diragukan apa yang mungkin akan terjadi setelah Deng tiada nanti. Dua hal mendasari keraguan tersebut. *Pertama*, usaha kelompok Deng menggeser penentangannya dari pemerintahan, memperkecil jumlah departemen, dan menghentikan campur-tangan aparat partai dalam urusan pemerintahan. *Kedua*, usaha pemerintah mencopot banyak pejabat militer di samping mengurangi jumlah personal sekitar 1 juta orang. Jelas tindakan-tindakan di atas tidak disukai oleh mereka yang terkena, terutama lawan-lawan Deng dan dari kelompok konservatif.

Hambatan-hambatan yang datang dari kelompok konservatif itu hanya dapat diatasi dengan meningkatkan citra para penerus kelompok pragmatis di mata rakyat. Dengan program pembaharuan perekonomian itu telah tercipta jutaan petani kaya, golongan menengah, wirausahawan, manajer dan tenaga profesional. Munculnya mereka itu, khususnya wirausahawan, akan membawa Cina pada sistem pasar. Demikian pula meningkatnya golongan menengah akan semakin menyadarkan rakyat tentang peranan politik yang lebih besar. Mungkin saja demonstrasi-demonstrasi mahasiswa di beberapa kota besar di Cina sejak awal bulan Desember 1986 didorong oleh orang-orang dari golongan ini. Mereka itu berkepentingan untuk mendukung pembaharuan itu.

Jika perkembangan ini berlangsung terus besar sekali kemungkinannya kelompok konservatif semakin terdesak.

Tetapi tantangan para penerus Deng itu tetap besar. Sampai tahun 2000 Cina diperkirakan hanya mampu meningkatkan pendapatan per kepala setingkat pendapatan per kepala Nigeria atau Thailand sekarang.³ Sementara itu negara-negara maju terus melaju meninggalkannya. Apakah hal ini akan menimbulkan bencana baru di negeri itu?

Hubungan dengan Uni Soviet

Dalam tahun 1986 telah berlangsung dua babak perundingan normalisasi antara Cina dan Uni Soviet. Pada bulan April di Moskwa berlangsung perundingan babak ke-8 dan pada bulan Oktober 1986 di Beijing berlangsung perundingan babak ke-9. Perkembangan sebelum dan sesudah perundingan babak ke-8 cukup menarik terutama sejak tawaran-tawaran baru dilontarkan oleh pemimpin tertinggi Soviet, Mikhail Gorbachev.

Pada Sidang Kongres Partai Komunis Uni Soviet ke-27 yang berlangsung bulan Februari 1986, Gorbachev telah memberi angin baru bagi diperbaikinya hubungan antara Cina dan Uni Soviet. Pada waktu itu ia mengatakan bahwa melihat masa depan, tampak terdapat potensi yang besar sekali bagi kerjasama antara Cina dan Uni Soviet karena kerjasama yang demikian merupakan kepentingan kedua negara. Tetapi rupanya ajakan Gorbachev itu tidak ditanggapi oleh Cina. Hal itu terungkap dari kegagalan perundingan babak ke-8. Hal ini disebabkan oleh sikap Soviet yang tetap bersikeras untuk tidak mau "merugikan negara ketiga."

Sikap yang demikian itu sebenarnya sudah dinyatakan sejak lama, ketika perundingan normalisasi dihentikan secara sepihak oleh Cina karena terjadinya invasi pasukan Soviet ke Afghanistan bulan Desember 1979. Sejak itu Cina hanya mau membuka kembali perundingan dengan tiga persyaratan yaitu: (1) Uni Soviet mengurangi pasukannya secara besar-besaran di perbatasan kedua negara; (2) Uni Soviet menghentikan campur-tangan militer di Afghanistan; (3) Uni Soviet menghentikan dukungannya bagi kehadiran militer Vietnam di Kampuchea. Tetapi tiga persyaratan tersebut tidak diterima oleh Uni Soviet karena negara yang terakhir ini tidak ingin melibatkan negara ketiga dalam urusan normalisasi kedua negara. Itulah sebabnya perundingan-perundingan tertunda sampai akhir tahun 1982, ketika pihak Beijing mengusulkan untuk dibukanya kembali perundingan nor-

³Menurut Laporan Bank Dunia tahun 1985, pendapatan per kepala Nigeria tahun 1983 adalah US\$770 dan Muangthai pada tahun yang sama adalah US\$820.

malisasi itu. Inisiatif Cina itu muncul setelah Sekjen Partai Hu Yaobang memberi pengarahannya baru mengenai politik luar negeri Cina.

Sikap baru ini muncul setelah Brezhnev melontarkan ajakan baru kepada Cina untuk merundingkan normalisasi hubungan kedua negara di Tashkent bulan Maret 1982. Bila kita simak ajakan Brezhnev itu, tampak usaha Uni Soviet untuk sedikitnya mengimbangi hubungan Cina-Amerika Serikat. Pada dasarnya ajakan itu mengandung empat prinsip yaitu: (1) meskipun Moskwa telah mengkritik kebijakan Beijing, terutama kebijakan luar negerinya, yang dianggap bertentangan dengan sosialisme, Moskwa tidak pernah mencampuri urusan dalam negeri Cina dan tidak pernah menyangkal bahwa Cina tetap menganut sistem sosialis; (2) Moskwa tidak pernah mengakui adanya "dua Cina;" (3) Uni Soviet tidak pernah dan tidak akan menjadi ancaman bagi Cina. Uni Soviet ingin merundingkan masalah perbatasan setiap saat; (4) Moskwa mengakui bahwa persengketaan antara kedua negara merupakan hal yang tidak normal. Oleh karena itu Uni Soviet ingin, tanpa prasyarat apa pun, merundingkan hubungan bilateral dengan Cina atas dasar saling menguntungkan, tidak mencampuri urusan dalam negeri masing-masing, tidak saling melihat negara ketiga, untuk meningkatkan hubungan politik, kebudayaan dan ilmu pengetahuan.

Di sini tampak kejelian Soviet untuk memanfaatkan situasi yang menguntungkan baginya. Pada waktu itu hubungan Cina-Amerika Serikat sedang berada pada titik nadir. Hal itu disebabkan oleh sikap keras Pemerintah Reagan dalam mendukung kaum nasionalis di Taiwan yang sangat bertentangan dengan ambisi Cina untuk menyatukan kembali Taiwan di bawah Beijing. Di samping itu kebijakan Reagan atas Taiwan itu juga mengakibatkan Pemerintah Washington enggan menjual teknologi modern kepada Cina, sehingga membuat marah Pemerintah Beijing. Situasi inilah yang dimanfaatkan oleh Uni Soviet.

Sikap positif Cina itu membuahkan babak baru perundingan normalisasi hubungan, yaitu pertemuan setiap enam bulanan yang dimulai dengan babak pertama di Beijing dari tanggal 5-22 Oktober 1982. Masing-masing delegasi dipimpin oleh Wakil Menlu Leonid Ilyichev (Uni Soviet) dan Wakil Menlu Qian Qichen (Cina). Babak ini berakhir tanpa menghasilkan kompromi. Kedua belah pihak bersikeras dengan sikapnya masing-masing. Demikian pula halnya dengan perundingan babak-babak selanjutnya yang berlangsung silih berganti di Beijing dan Moskwa setiap enam bulan sekali hingga babak ke-8 yang telah diselenggarakan di Moskwa pada bulan April 1986.

Tetapi kegagalan itu hanya terbatas pada belum dapat dijalinnya hubungan yang normal seperti halnya pada awal tahun 1950-an, ketika keakraban

hubungan terjadi tidak saja pada tingkat pemerintah, tetapi juga tingkat partai. Cina akan tetap berusaha meningkatkan hubungannya dengan Uni Soviet dalam batas-batas tertentu. Hal ini terungkap dari perkembangan hubungan antara Cina dan Uni Soviet sejak dibukanya perundingan babak pertama: volume perdagangan terus meningkat. Perdagangan tahun 1982 naik 26% dari tahun 1981, dan tahun 1983 meningkat lagi sebesar 50% dari tahun 1982 sehingga nilainya sebesar US\$800 juta. Hubungan dagang ini semakin meningkat setelah Gorbachev berkuasa. Pada tahun 1985 nilai hubungan dagang sudah mencapai US\$2,2 milyar. Peningkatan ini merupakan salah satu hasil perundingan babak ke-6 atau babak pertama sejak Gorbachev berkuasa, yang berlangsung di Moskwa bulan April 1985. Dalam babak ini telah disepakati untuk meningkatkan volume perdagangan dua arah. Dalam perdagangan itu Uni Soviet akan menjual sejumlah pesawat penumpang antara lain Ilyushin 86, Tupolev-54 dan Ilyushin 62, serta helikopter dan alat-alat angkutan darat. Uni Soviet juga bersedia membangun tujuh industri modern dan memperbaiki 17 buah pabrik buatan Soviet yang sudah ketinggalan zaman. Sementara itu Cina menjual hasil tambang, logam non-metal, hasil pertanian, peternakan dan lain-lain.⁴

Di samping itu, situasi di perbatasan menunjukkan kemajuan. Pihak Uni Soviet terus mengurangi latihan-latihan militer di perbatasan, yang biasanya digunakan untuk menunjukkan kekuatan militernya kepada Cina. Dua pintu perdagangan kedua negara di perbatasan dibuka kembali (Pelabuhan Heilungkiang dan Helgus dan Tolgot di Singkiang). Kedua negara juga terus meningkatkan pertukaran kunjungan tim kebudayaan, olahraga dan mahasiswa, dan kunjungan para pejabat pemerintah kedua negara dibuka kembali. Pada bulan September 1983 Wakil Menlu Kapitsa berkunjung ke Cina. Ia merupakan pejabat tinggi Pemerintah Soviet yang pertama berkunjung ke Cina selama 20 tahun. Kunjungannya ini disusul dengan kunjungan Wakil Perdana Menteri I Soviet, Ivan Arkhipov, pada bulan Desember 1984. Menurut para pengamat Barat, lebih dari 60 pejabat Soviet telah berkunjung ke Cina selama tahun 1985.

Melihat hambatan-hambatan dan kemajuan-kemajuan yang mempengaruhi hubungan antara Cina dan Uni Soviet, tampak bahwa kemajuan perundingan baik babak ke-9 maupun babak-babak berikutnya, tetap dan akan tergantung pada sikap Cina. Uni Soviet secara tegas telah menyatakan bahwa ia mau membuka perundingan tanpa prasyarat apa pun. Hal ini telah ditegaskan kembali oleh Gorbachev di dalam pidatonya di Vladivostok tanggal 28 Juli 1986. Bahkan secara lebih konkret di dalam pidatonya itu ia menegaskan bahwa Uni Soviet bersedia merundingkan dengan Cina langkah-langkah konkret yang bertujuan mengurangi taraf angkatan darat secara sebanding.

⁴*Antara*, 8 April 1986.

Sebelum akhir tahun 1986 Uni Soviet sudah akan menarik enam resimen, yaitu satu resimen tank, dua resimen infantri, dan tiga resimen artileri, penangkis serangan udara berikut perlengkapan mereka dari Afghanistan.

Sementara itu penarikan mundur sebagian besar pasukan Soviet yang berjumlah lebih kurang 25.000 personal dari Mongolia sedang dibicarakan dengan pemimpin Mongolia. Karena desakan pihak Cina, Gorbachev juga telah menggantikan Leonid Ilyichev yang dianggap tidak tahu banyak mengenai masalah-masalah Cina, dengan Igor Rogachev (54 tahun) yang telah bertugas di Kedutaan Besar Soviet di Beijing (1955-1972), memimpin delegasi Soviet ke perundingan sejak babak ke-8.

Kecuali rencana penarikan mundur pasukan Soviet di Mongolia, tawaran-tawaran lain telah ditanggapi secara dingin oleh Cina. Beijing tidak terkesan dengan rencana Soviet menarik enam resimennya dari Afghanistan itu, dan tetap menuntut penarikan pasukan Soviet yang berjumlah 115.000 dari negara itu. Cina juga mengecam tawaran Gorbachev itu karena samasekali tidak menyinggung masalah pendudukan Vietnam atas Kampuchea, yang merupakan prasyarat utama yang selalu dilontarkan Cina. Tanggapan dingin seperti ini pernah sekali diucapkan oleh Deng Xiaoping ketika bertemu dengan Ketua Oposisi Jepang, Yoshikatsu Takeiri, di Beijing tanggal 3 September 1986. Dikatakannya bahwa semua yang ditawarkan oleh Gorbachev itu tidak mengandung hal-hal yang baru. Menurut Cina, Uni Soviet juga belum mau menarik 150 SS-20 yang sebagian besar ditujukan ke wilayah Cina.

Dari tanggapan Cina di atas, tampak bahwa Cina belum mau mempererat hubungan politik dengan Uni Soviet. Apa yang diusahakan selama ini hanyalah terbatas pada peningkatan hubungan ekonomi, teknologi, dan kebudayaan. Hal ini disebabkan oleh keinginan Cina sejak Kongres PKC ke-12 bulan Oktober 1982 untuk menganut kebijakan luar negeri yang independen dan menjaga jarak dari kedua negara adikuasa. Oleh karena itu tidak mengherankan bahwa pada saat perundingan babak ke-9 sedang berlangsung di Beijing, pada waktu itu pula berlangsung kunjungan Menteri Pertahanan Amerika Serikat, Caspar Weinberger, yang antara lain merundingkan perjanjian avionik dengan nilai sebesar US\$500 juta untuk memodernisasi angkatan bersenjata Cina termasuk pembelian sejumlah F-8. Sikap independennya itu juga ditunjukkan dalam rencana Cina membeli pesawat penumpang tidak dari Uni Soviet saja tetapi juga dari negara-negara lain seperti pembelian 18 pesawat British Aerospace, 3 A-310 dan 21 Boeing 747, 767 dan 737 dari Amerika Serikat.⁵

Jadi jelas bahwa perbaikan hubungan yang dikehendaki oleh Cina sekarang ini lebih cenderung untuk kepentingan reformasi di dalam negeri

⁵*Antara*, 10 Juli 1986.

daripada kepentingan politiknya. Perbaikan hubungan itu diharapkan Cina dapat menstabilkan situasi keamanan di daerah perbatasannya. Hal ini penting untuk kelancaran pembangunan yang sekarang ini sedang digalakkan, di samping bisa mengurangi anggaran belanja pertahanan sehingga dapat dialihkan ke sektor lain. Di samping itu perbaikan hubungan itu juga bisa melunakkan sikap keras kelompok-kelompok yang selama ini menghendaki diperbaikinya hubungan dengan Uni Soviet dan negara-negara Blok Timur lainnya. Dengan demikian citra Pemerintah Zhao Ziyang bertambah baik.

JEPANG

Pemilu Ganda dan Kemenangan Besar LDP

Pemilihan umum untuk memilih anggota Majelis Rendah (Diet) yang diselenggarakan tanggal 6 Juli 1986 di Jepang merupakan suatu kejadian yang menarik. *Pertama*, Pemilu itu diselenggarakan 17 bulan lebih awal dari jadwal sebelumnya (bulan Desember 1987). *Kedua*, Pemilu itu diselenggarakan serentak dengan Pemilu untuk memilih Majelis Tinggi (yang memang sesuai dengan jadwal). *Ketiga*, pada Pemilu itu LDP berhasil meningkatkan dukungan, sekaligus berarti kemenangan pribadi Nakasone.

Gagasan menyelenggarakan Pemilu serentak itu datang dari Ketua Partai LDP, PM Nakasone. Ia berpendapat bahwa popularitas LDP yang tinggi waktu itu (54,5%) harus dimanfaatkan sebaik-baiknya. Selama suasana menguntungkan, maka sebaiknya diadakan pemilihan umum serentak sehingga LDP dapat memperoleh dukungan yang lebih besar. Pada Pemilu tahun 1983 LDP hanya memperoleh 250 dari 511 kursi yang diperebutkan di Diet. Untuk bisa memerintah LDP harus berkoalisi dengan New Liberal Club yang memperoleh delapan kursi untuk mencapai mayoritas (mayoritas minimal adalah 256 kursi). Alasan lain adalah bahwa dengan kemenangan LDP maka stabilitas politik dapat ditingkatkan.⁶

Semula gagasan Nakasone mendapat tentangan dari berbagai kalangan baik di dalam LDP sendiri maupun dari pihak oposisi. Meskipun mendapat kecaman dari pihak oposisi, akhirnya setelah diadakan pendekatan-pendekatan baik dengan fraksi-fraksi di LDP maupun di luar LDP dengan para pemimpin kelompok dan negarawan Jepang, pada akhir bulan Mei 1986 usul Nakasone itu diterima. Untuk itu proses untuk menyelenggarakan Pemilu serentak itu pun dilakukan. Proses itu pun akhirnya dapat diselesaikan dengan baik. Dalam sidang istimewa tanggal 2 Juni 1986, Diet menyetujui diselenggarakannya Pemilu serentak itu dan undang-undang yang mengatur

⁶J. Panglaykim, "Agenda Politik Jepang Memanas," *Suara Karya*, 28 Mei 1986.

redistribusi distrik elektorat. Dengan undang-undang baru itu jumlah kursi yang diperebutkan menjadi 512.

Dalam Pemilu itu ternyata LDP berhasil meraih kemenangan yang mengejutkan. Partai ini memenangkan 304 dari 512 kursi yang diperebutkan.⁷ Hal itu berarti kenaikan 20% dari kemenangan Pemilu tahun 1983. Dengan jumlah itu LDP memiliki mayoritas yang mantap sehingga semua kedudukan ketua komisi dapat dikuasainya. Dengan demikian stabilitas politik dengan garis kebijakan LDP dapat terjamin.

Kemenangan LDP yang juga berarti kemenangan Nakasone itu tampaknya didukung oleh beberapa faktor. *Pertama*, para pengusaha raksasa Jepang memang sangat mengharapkan Nakasone menang. Hal itu terungkap dari pernyataan Eishiro Saito, pemimpin Keidanren, suatu organisasi yang merupakan kelompok perusahaan nasional raksasa Jepang. *Kedua*, dukungan datang dari para pengusaha eksportir kecil yang telah dibantu oleh Nakasone. Mereka banyak menderita karena nilai tukar Yen terus menguat sebagai akibat pertemuan lima negara maju di New York tanggal 22 September 1985. Hal itu menyebabkan komoditi hasil perusahaan kecil bersaing berat di pasaran internasional. Berkat bantuan Nakasone berupa pengenaan tingkat bunga yang lebih rendah, mereka itu dapat tertolong.

Popularitas Nakasone di dalam negeri itulah yang akhirnya membawa LDP kepada suatu sukses besar. Berdasarkan ketentuan partai, seorang ketua partai yang dengan sendirinya menjadi PM tidak boleh memegang jabatan tersebut lebih dari dua kali masa jabatan. Bagi Nakasone hal itu berarti masa jabatannya yang kedua berakhir bulan Oktober 1986. Tetapi karena keberhasilannya pada Pemilu itu, ia dibenarkan untuk duduk dalam jabatannya itu selama satu tahun lagi. Apakah dengan kemenangannya itu ia akan dapat memenuhi ambisinya, yaitu memperluas pengaruh politik global Jepang sampai ke taraf yang sebanding dengan kekuatan ekonominya? Tampaknya jalan menuju ke sasaran itu masih terlalu sulit. Untuk mendobrak batas anggaran belanja pertahanan yang 1% saja sampai saat ini belum berhasil.

Hubungan dengan Uni Soviet

Perbaikan hubungan antara Jepang dan Uni Soviet telah dimulai sejak PM Nakasone berkunjung ke Moskwa untuk menghadiri upacara pemakaman mendiang Chernenko bulan Maret 1985. Bagi seorang PM Jepang, kunjungan itu merupakan yang pertama kali selama 12 tahun belakangan ini. Pertemuan singkatnya dengan Gorbachev dianggap dapat memperbaiki yang tegang tidak

⁷*Suara Karya*, 10 Juli 1986.

saja karena masalah teritorial, yaitu sengketa atas Kepulauan Kuril, tetapi juga karena Jepang merupakan sekutu terdekat Amerika Serikat di Asia-Pasifik.

Sambutan baik atas kunjungan Nakasone itu disebabkan oleh karena Uni Soviet menginginkan pula perbaikan hubungannya dengan Jepang, terutama hubungan ekonomi. Usaha untuk meningkatkan hubungan ini telah dirintis sebelumnya ketika sebuah delegasi Parlemen Soviet yang menangani urusan hubungan ekonomi berkunjung ke Jepang bulan November 1984. Kunjungan itu dimaksudkan untuk menjajagi kemungkinan peningkatan hubungan ekonomi, khususnya hubungan dagang yang beberapa tahun terus merosot. Dari US\$5,5 milyar pada tahun 1982, turun menjadi US\$4,2 milyar tahun 1983, dan turun lagi menjadi US\$3,9 milyar pada tahun 1984.⁸ Di samping itu Jepang juga ditawarkan untuk ikut mengembangkan wilayah Siberia dengan bekerjasama mengolah sumber bahan mentah di wilayah itu.

Kunjungan Menlu Soviet, Eduard Shervardnadze, ke Jepang, pada tanggal 15-19 Januari 1986 merupakan kunjungan pejabat tinggi Soviet pertama ke Jepang pada pemerintahan Gorbachev. Usaha pembangunan ekonomi di dalam negeri Soviet tercermin di dalam desakan Shevardnadze kepada Jepang untuk membuat perjanjian kerjasama ekonomi jangka panjang guna menggalakan kembali perekonomian Soviet. Tetapi desakan Soviet itu ditolak Jepang dengan alasan Uni Soviet tidak mau mengembalikan keempat pulau yang disengketakan. Pihak Soviet memang tetap dalam pendiriannya yang semula. Hal itu terungkap dari pernyataan Shevardnadze yang mengatakan bahwa pendirian Soviet mengenai sengketa itu tidak berubah. Meskipun demikian kedua belah pihak sepakat untuk membuka kembali perundingan kerjasama teknologi dan ilmu pengetahuan yang ditanggguhkan Jepang sebagai protes atas pemberlakuan hukum darurat militer di Polandia.

Kunjungan balasan dilakukan oleh Menlu Jepang Shintaro Abe akhir bulan Mei 1986 ke Moskwa. Dalam kunjungannya itu ia menandatangani kerjasama kebudayaan, di samping terus mengusahakan penyelesaian sengketa wilayah Utara. Meskipun belum dicapai kesepakatan yang konkret mengenai sengketa itu, pertemuan reguler antara kedua negara telah disepakati untuk tetap dilangsungkan bergantian. Memang sejak kunjungan Shevardnadze ke Jepang itu, dua pejabat tinggi Soviet lain telah mengikuti yaitu Wakil Menlu, Mikhail Kapitsa yang berkunjung ke Tokyo pada bulan Agustus 1986 dan kemudian disusul oleh kunjungan Wakil PM Gury Marchuk yang membidangi urusan teknologi dan ilmu pengetahuan, pada awal September 1986. Kunjungan-kunjungan para pejabat tinggi Soviet itu semakin jelas mencerminkan keinginan Soviet (Gorbachev) untuk meningkatkan ofensi diplomatiknya ke wilayah Asia-Pasifik.

⁸ *Antara*, 3 Januari 1986.

Meskipun frekuensi kunjungan itu semakin meningkat, hal itu tidak berarti hubungan kedua negara akan segera membaik. Selama ini Jepang tetap menganggap Uni Soviet sebagai ancaman nomor satu. Itu sebabnya Jepang tetap ingin memperkuat komitmen keamanannya dengan Amerika Serikat. Buku Putih Pertahanan Jepang yang ke-12, yang baru terbit tahun 1986, sangat menegaskan ancaman Soviet itu. Buku itu menyatakan bahwa Jepang akan mengubah kebijakan pertahanan dan akan meningkatkan laju pembangunan pertahanannya guna menghadapi pembangunan kekuatan militer Soviet di Timur Jauh. Kebijakan pertahanan yang digariskan pada tahun 1976 sudah tidak memadai lagi. Ancaman Soviet yang terutama dikhawatirkan Jepang saat ini adalah penempatan 162 rudal SS-20 dan 85 pesawat pembom strategis TU-22 Backfire.⁸

KOREA SELATAN

Proses Demokrasi

Pada awal tahun 1986 Korea Selatan diliputi oleh kerusuhan-kerusuhan politik yang dilakukan oleh kelompok oposisi yang menuntut agar konstitusi tahun 1980 diubah. Jadi tampaknya apa yang diinginkan oleh kelompok oposisi itu bukannya jatuhnya Presiden Chun Doo-hwan, melainkan tata cara penggantian dirinya yang sudah pasti akan mundur pada tahun 1988.

Konstitusi yang dituntut untuk diubah itu berlaku setelah mendapat persetujuan dari referendum nasional tanggal 22 Oktober 1980. Tentang jabatan presiden konstitusi itu menyatakan bahwa Presiden dipilih oleh Dewan Pemilih Presiden untuk jabatan selama tujuh tahun. Menurut Undang-undang Pemilu untuk memilih seorang presiden itu dibutuhkan sedikitnya 5.000 orang anggota Dewan Pemilih yang dipilih rakyat dalam Pemilu, dan seorang yang ingin mencalonkan diri menjadi presiden terlebih dulu harus memperoleh nominasi dari salah satu partai politik yang sah, atau mendapat rekomendasi dari jumlah minimum dewan pemilih.

Dilihat dari cara pemilihan presiden di dalam konstitusi itu, jelas pemilihan secara langsung. Ini rupanya yang ditentang oleh kelompok oposisi terutama NKDP. Mereka menilai bahwa konstitusi ini hanya menguntungkan partai pemerintah (Partai Demokrasi Keadilan - DJP), karena mereka menguasai semua fasilitas yang sangat memungkinkan untuk tetap menang. Oleh karena itu, NKDP menuntut diubahnya konstitusi yang memungkinkan suatu pemilihan presiden secara langsung. Demonstrasi-demonstrasi yang tidak jarang berkembang menjadi kerusuhan terus berlangsung hampir sepan-

⁸Antara, 10 Agustus 1986.

jang tahun 1986, tidak saja di Seoul tetapi juga di kota-kota besar lain. Kelompok oposisi juga sering mendapat dukungan dari mahasiswa.

Diplomasi Olahraga

Akhirnya Asian Games jadi juga diselenggarakan di Seoul bulan September 1986. Pesta olahraga itu akan diikuti oleh pesta yang lebih besar yaitu Olympic Games pada tahun 1988. Untuk menyelenggarakan dua pesta itu telah dihabiskan biaya yang cukup besar yaitu US\$1,3 milyar. Tetapi menurut Pemerintah Korea Selatan, biaya yang besar tersebut tidak akan hilang percuma kalau dilihat hasilnya. Kedua pesta itu telah dan akan meningkatkan citra Korea Selatan di dalam hubungan internasional. Di samping itu sedikitnya Korea Selatan mulai dikenal oleh sebagian orang Cina yang selama ini menjadi penyokong Korea Utara. Hasil ini dianggap sangat berharga, terutama dalam hubungannya dengan usaha reunifikasi. Hasil lain yang penting adalah bahwa pesta olahraga itu telah dan akan dijadikan arena promosi barang-barang buatan Korea Selatan, yang dewasa ini sudah dapat menyaingi barang-barang buatan Jepang atau Eropa.

KOREA UTARA

Pewarisan Kekuasaan

Pada tanggal 19 November 1986 Kim Jong-il telah dikukuhkan menjadi pengganti ayahnya, Kim Il-sung. Di dalam negeri Korea Utara, kejadian itu bukan kejutan lagi, karena proses untuk sampai ke situ sudah cukup lama.

Usaha pewarisan tahta itu berlangsung secara bertahap. *Pertama*, dilonarkannya ide *Juche* sejak akhir tahun 1950-an. Pada pokoknya ide itu berarti keinginan berdikari dan bebas dari segala pengaruh dan bantuan asing. Ide itu dilonarkan oleh Kim Il-sung antara lain dengan tujuan untuk mengkultuskan dirinya dan memperkuat kedudukannya. Pada tanggal 27 Desember 1972 *Juche* berhasil dimasukkan ke dalam Konstitusi Korea Utara. *Kedua*, setelah kedudukannya cukup kuat, Kim tua mulai mengorbitkan anaknya, Kim Jong-il. Dalam Sidang Komite Sentral Partai ke-5 bulan September 1973, Kim tua mencalonkan Kim muda sebagai gantinya dengan dalih agar kesinambungan revolusi yang mendapat pengarahannya dari *Juche* itu tidak putus di tengah jalan.

Usaha pertama mengorbitkan Kim muda berhasil dengan keputusan Komite Sentral Partai untuk mengangkat dia sebagai Sekretaris Komite Sentral di bidang Organisasi dan Propaganda. Kemudian pada Kongres Partai

ke-6 tanggal 10-14 Oktober 1980, Kim tua berhasil memasukkan Kim muda ke dalam organ-organ partai tertinggi. Kim muda juga diangkat sebagai anggota Komite Tetap Politbiro dan Komite Militer Partai yang baru dibentuk pada Kongres tersebut. Di Sekretariat Partai yang diketuai oleh Kim Il-sung, Kim Jong-il langsung menjabat sebagai wakil. Dengan demikian kedudukan Kim muda di pusat partai semakin kuat. Perkembangan ini tidak disukai oleh teman-teman Kim Il-sung di Politbiro seperti Kim dan O Jin-woo. Keduanya dikabarkan telah hilang. Kim Il hilang secara misterius pada tahun 1976. Sedangkan O Jin-woo yang menjabat sebagai menteri pertahanan hilang katanya dalam suatu kecelakaan mobil pada pertengahan bulan Oktober 1986.

Yang menjadi pertanyaan sekarang adalah apakah Kim Jong-il akan dapat menikmati posisi ayahnya. Hal itu tergantung pada beberapa faktor, antara lain apakah dia dapat mempertahankan kesinambungan pelaksanaan ide *Juche* yang menjadi cita-cita ayahnya dan didukung sepenuhnya oleh konstitusi itu. Meskipun mungkin ia berhasil mengemban cita-cita *Juche* itu, dia tidak akan secara otomatis menikmati pemujaan seperti ayahnya. Ini tergantung pada keberhasilan dia untuk mengidentifikasikan dirinya dengan ide tersebut sebagaimana ayahnya. Mungkin saja ide itu bisa dilaksanakan tanpa peranan keluarga Kim Il-sung.

Faktor lain yang perlu diperhatikan adalah perimbangan kekuatan di organ-organ tertinggi partai, terutama dalam Politbiro dan Angkatan Bersenjata. Siapa yang menggantikan tokoh-tokoh tua tersebut di atas? Seberapa besar dukungan militer kepada Kim muda ini? Meskipun Kim muda ini menjabat Ketua Komite Militer Pribadi, belum dapat diperkirakan seberapa besar dukungan militer kepadanya, khususnya setelah Kim Il-sung meninggal nanti. Ada berita bahwa O Jin-woo tidak meninggal dan telah memimpin pemberontakan. Kalau benar berita ini, berarti bahwa kalangan militer (yang sekarang ini menyedot anggaran terbesar Korea Utara) sedang terpecah-pecah.

Hubungan dengan Cina dan Uni Soviet

Sejak berdirinya, Korea Utara sangat menggantungkan dirinya di bidang politik, ekonomi, dan militer pada Uni Soviet dan kemudian juga pada Cina. Pasang-surut hubungan antara Korea Utara dan Uni Soviet, serta hubungan antara Korea Utara dan Cina tampak mengikuti pasang-surut hubungan antara Uni Soviet dan Cina. Audil Soviet dalam pembentukan Republik Demokrasi Rakyat Korea besar. Bahkan Kim Il-sung sendiri merupakan anak didik Moskwa. Sebelum memimpin gerakan komunis di Korea, Kim Il-sung adalah seorang mayor Tentara Merah Soviet. Tanpa bantuan tentara Soviet yang ditempatkan di wilayah Korea Utara, mustahil partai komunis bisa berkuasa.

Pada bulan Maret 1950 Korea Utara dan Uni Soviet menandatangani suatu perjanjian yang antara lain menyatakan: (1) Korea Utara mengakui Uni Soviet sebagai negara superior dan sumber kebijaksanaan (*wisdom*); (2) Korea Utara mengakui bahwa hanya sistem politik dan ekonomi Soviet yang dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat Korea; (3) Korea Utara memberikan jaminan kepada Uni Soviet untuk memonopoli hubungan dengannya. Berdasarkan perjanjian itu, Uni Soviet berhasil mendikte tidak saja kebijakan dalam negeri dan luar negeri, tetapi juga mencoba Sovietisasi Korea Utara melalui infiltrasi secara intensif di bidang-bidang kebudayaan dan integrasi ekonomi. Pelajaran bahasa Rusia, misalnya, merupakan hal yang wajib di sekolah-sekolah di Korea Utara. Sementara itu di bidang ekonomi pengaruh Soviet itu ditingkatkan melalui bantuan ekonomi yang cukup besar termasuk bantuan persenjataan.

Tetapi setelah Perang Korea berakhir tahun 1953, pengaruh Soviet di negara itu mulai surut. Sebaliknya Cina yang pada waktu dan setelah perang banyak membantu Korea Utara, mulai menjadi saingan Soviet di negara itu. Peranan Cina baik dalam perang maupun dalam pembangunan sesudah perang meningkatkan pengaruhnya di sana. Faktor geografis dan kultural juga sangat mempengaruhi hubungan Korea Utara yang condong lebih dekat ke Cina. Lebih-lebih setelah Kongres ke-20 Partai Komunis Uni Soviet, ketika Khrushchev menentang kebijakan-kebijakan Stalin (*de-Stalinisasi*). Baik Kim Il-sung maupun Mao Zedong tidak sependapat dengan tindakan pemimpin Soviet itu.

Meskipun demikian, pengaruh Soviet di Korea Utara tetap lebih besar daripada pengaruh Cina. Hal itu tampak dari hasil pemilihan anggota-anggota Komite Sentral dan anggota-anggota Komite Sentral yang diselenggarakan pada bulan April 1956. Dari 21 anggota Komite Sentral yang terpilih, 65% anggota dapat diklasifikasikan sebagai orang-orang yang pro-Moskwa. Sementara itu dari 11 anggota Komite Tetap, 8 yang diklasifikasikan sebagai pro-Moskwa dan 3 sisanya pro-Cina.

Peranan Cina, meskipun lebih kecil, mengakibatkan perubahan-perubahan. Korea Utara yang sebelum perang dapat dikatakan sebagai negara satelit Soviet, pada pertengahan tahun 1950-an itu mulai bersikap lebih bebas, karena Kim Il-sung mulai melontarkan gagasan *Juche*-nya.¹⁰ Setelah tampak terdapat gejala-gejala perpecahan antara Beijing dan Moskwa, Korea Utara tidak mau melibatkan diri ke dalam konflik itu dan memihak salah satu.

Sikap independen itu ditunjukkan ketika ia melakukan lawatan resmi ke luar negeri. Pada akhir tahun 1961 Kim Il-sung mengadakan kunjungan resmi

¹⁰Yong-Ok Park, "Sino-Soviet-North Korea Triangle and Pyongyang's Choices," *Korea & World Affairs*, Vol. 10, No. 2 (Summer 1986): hal. 305.

ke Uni Soviet. Kunjungannya itu menghasilkan suatu Perjanjian Persahabatan Kerjasama dan Bantuan Timbal-Balik yang ditandatangani di Moskwa pada tanggal 6 Juli 1961. Sepulangnya dari Moskwa ia tidak langsung ke Pyongyang, tetapi singgah di Beijing dan membuat perjanjian yang sama dengan pihak Cina. Sementara itu Korea Utara juga bersikap netral dalam konflik Cina-Soviet.

Perbaikan hubungan antara Cina dan Amerika pada awal tahun 1970-an dan terus berkembang dengan de-Maoisasi di Cina pada akhir tahun 1970-an rupanya tidak mempengaruhi hubungan. Cina tetap berusaha mempertahankan hubungannya dengan Korea Utara, misalnya dengan tetap mendukung sepenuhnya kebijakan reunifikasi Kim Il-sung. Kunjungan-kunjungan para pejabat tinggi Cina juga tetap dipertahankan. Pada bulan Desember 1981 Zhao Ziyang berkunjung ke Pyongyang, disusul oleh kunjungan Deng Xiaoping dan Hu Yaobang bulan April 1982. Sebaliknya pihak Pyongyang juga menanggapi secara positif sikap Cina itu. Pyongyang bahkan mengecam invasi Soviet ke Afghanistan dan invasi pasukan Vietnam ke Kampuchea. Pyongyang malahan menampung Sihanouk dan keluarganya setelah terusir dari Kampuchea.

Tetapi sejak tahun 1983 tampak bahwa hubungan Korea Utara-Soviet mulai membaik kembali. Sikap Korea Utara terhadap penembakan pesawat penumpang Korea Selatan KAL 007 yang ditembak jatuh oleh Uni Soviet menunjukkan sikapnya yang pro-Soviet. Kemudian kunjungan Kim Il-sung ke Moskwa pada bulan Mei 1984 dan kemudian bulan Oktober 1986 mengungkapkan adanya perbaikan hubungan antara Pyongyang dan Moskwa. Volume perdagangan yang pada tahun 1983 baru berkisar US\$880 juta, pada tahun 1985 meningkat menjadi US\$1,58 milyar.¹¹ Sementara itu di bidang hubungan militer, sejak tahun 1984 Uni Soviet telah mengirimkan 50 pesawat Mig-23 ke Korea Utara sebagai imbalan diijinkannya kapal-kapal perang Soviet menggunakan fasilitas Pelabuhan Nampo yang menghadap wilayah Cina.¹²

Sikap Korea Utara semakin mendekat ke Uni Soviet ini bisa jadi disebabkan oleh kekecewaan terhadap Cina. Kekecewaan ini mulai tumbuh sejak Cina bersedia berunding langsung dengan Korea Selatan mengenai pengembalian pesawat dan penumpang yang dibajak oleh pilot-pilotnya sendiri ke Korea Selatan pada bulan Mei 1983. Pendekatan Cina itu dilanjutkan dengan sikapnya yang semakin dekat ke Barat, khususnya ke Amerika Serikat. Dan pada pesta olahraga Asian Games Cina telah mengirim suatu kontingen terbesar ke Seoul.

¹¹Antara, 25 Oktober 1986.

¹²James Miles, "North Korea Strengthens Its with the Soviets," *The Jakarta Post*, 24 Desember 1986.

Di samping itu, condongnya Korea Utara ke Soviet kali ini bisa juga merupakan tanggapan terhadap sikap bermusuhan Korea Selatan dan Amerika Serikat dengan melakukan unjuk kekuatan dalam latihan "Team Spirit 1986" yang melibatkan puluhan ribu pasukan Amerika Serikat dan ratusan ribu pasukan Korea Selatan serta perlengkapan militer yang canggih. Latihan yang dilakukan di Korea Selatan ini dianggap oleh Korea Utara sebagai ancaman. Satu-satunya cara untuk mengimbangnya adalah dengan meminta bantuan ke Uni Soviet.

Perkembangan ini tampaknya dimanfaatkan oleh Moskwa yang memang berniat meningkatkan kehadirannya di kawasan Asia-Pasifik. Hal ini terungkap dengan meningkatnya perhatian Soviet ke negara itu, yang dinyatakan dengan kunjungan-kunjungan para pejabat tinggi Soviet yang semakin meningkat. Pada bulan Januari 1986 Menlu Eduard Shevardnadze dan rombongan telah melawat ke Korea Utara. Kunjungan itu disusul oleh lawatan Jenderal Alexei Lizichev pada awal bulan Desember 1986 untuk merealisasi kesepakatan kerjasama militer yang dicapai dalam persetujuan yang ditandatangani oleh Kim Il-sung dan Gorbachev di Moskwa bulan Oktober 1986.

Meskipun demikian, Korea Utara tampak berusaha mempertahankan sikap independennya yang didasari oleh usaha mengambil keuntungan dari pertikaian Cina-Soviet demi kepentingan nasional Korea Utara sendiri. Oleh sebab itu, sementara mempertahankan sikap dan politik independen, dan kendati kecenderungannya untuk lebih dekat kepada Cina, Korea Utara dapat beralih condong (tilt) ke Moskwa atau Beijing sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan pada suatu saat. Pada waktu ini peralihan kecondongan ke Moskwa inilah yang terjadi tanpa meninggalkan prinsip independen yang mendasari politik luar negeri Korea Utara selama ini.¹³

¹³Untuk pembahasan yang terinci tentang masalah ini baca Yong-Ok Park, "Sino-Soviet-North Korean Triangle and Pyongyang's Choices," dan Robert G. Sutter, "North Korea: The Fourth 'Obstacle' in Sino-Soviet Relations?," *Korea & World Affairs*, Vol. 10, No. 2 (Summer 1986): masing-masing hal. 302-324 dan hal. 370-404.

Dinamika Politik di Pasifik Barat Daya

J. Kusnanto ANGGORO*

Selama ini kawasan Pasifik Barat Daya yang terdiri dari Australia, Selandia Baru dan Negara-negara Pasifik Selatan¹ berada dalam situasi yang tenang, kurang diwarnai oleh gejolak politik domestik dan berorientasi ke Barat. Selama sepuluh tahun terakhir ini memang Uni Soviet berhasil menjalin hubungan dengan beberapa negara di Pasifik Selatan, meskipun pada tingkat dan dalam ruang lingkup yang terbatas. Secara keseluruhan Amerika Serikat tetap memegang hegemoni politik dan keamanan di Pasifik Barat Daya.

Tetapi pergantian kepemimpinan politik, meningkatnya nasionalisme dan kesulitan ekonomi serta ketidaktanggapan Barat atas kepentingan beberapa negara tampaknya akan memberi warna dan arah baru pada dinamika politik di kawasan itu. Sejak Partai Buruh berkuasa di Australia (1983) dan Selandia Baru (1984), Pemerintah Canberra dan Wellington mulai merumuskan kebijakan politik keamanan yang lebih mandiri. Kemandirian itu, antara lain, ditunjukkan oleh penolakan Australia untuk memonitor uji coba rudal *Peacekeeper* dan penolakan Selandia Baru untuk memberi hak labuh bagi kapal perusak *Buchanan*.

Selandia Baru bahkan menganggap kerangka persetujuan ANZUS tidak lagi sesuai dengan lingkungan internasional dalam dasawarsa 1980-an. Hingga tingkat tertentu, pandangan seperti itu tidak disetujui oleh Australia. Meskipun demikian pada kenyataannya kebijakan keamanan yang dirumuskan oleh

*Staf CSIS.

¹Pasifik Selatan meliputi beberapa negara merdeka seperti Fiji, Kiribati, Nauru, Papua Nugini, Samoa Barat, Solomon, Tonga, Tuvalu, dan Vanuatu; negara-negara yang masih berada di bawah pengawasan Selandia Baru, yaitu Kepulauan Cook dan Niue; serta negara-negara koloni, misalnya, Samoa-Amerika (Amerika Serikat), Polinesia, Kaledonia Baru, Wallis dan Futuna (Perancis), Tokelau (Selandia Baru) dan Kepulauan Pitcairn (Inggris).

Canberra pada pertengahan tahun 1986 memberi petunjuk bahwa Australia juga melakukan perubahan-perubahan yang mendasar. Kekecewaan Australia atas kebijakan pertanian yang ditempuh oleh Presiden Reagan dan ketidakberdayaan Selandia Baru untuk mencegah uji-coba nuklir Perancis di Muroroa dan Fatangafua tampaknya merupakan faktor penting yang semakin memperlebar kesenjangan negara-negara itu dengan pihak Barat.

Bersamaan dengan itu, tekanan ekonomi semakin melanda negara-negara Pasifik Selatan. Bantuan ekonomi Barat semakin berkurang dan tidak dapat diandalkan untuk menutup menyusutnya pendapatan nasional yang disebabkan oleh merosotnya harga komoditi ekspor maupun arus wisatawan yang semula merupakan sumber devisa penting. Oleh sebab itu, negara-negara kepulauan di Pasifik Selatan akan menumpukan harapannya pada konsesi atas perburuan ikan tuna. Tetapi dalam persoalan itu mereka juga dikecewakan oleh sikap Amerika Serikat yang tidak mengakui prinsip-prinsip yang tertuang dalam Kawasan Ekonomi Eksklusif.

Kesulitan ekonomi itulah yang sesungguhnya mendorong beberapa Negara Pasifik Selatan untuk menerima tawaran kerjasama dari pihak Soviet. Setelah tidak berhasil memperpanjang persetujuan seharga US\$1,5 juta dengan Kiribati, misalnya, Uni Soviet justru memperoleh Vanuatu sebagai rekanan baru yang lebih menguntungkan.

Tulisan ini hanya akan membahas beberapa isu yang dianggap menonjol selama tahun 1986. Meskipun hingga tingkat tertentu terlihat kesinambungan dari peristiwa tahun-tahun sebelumnya, terdapat pula masalah baru. Pergantian pemerintahan di Perancis dari Partai Sosialis kepada Partai Konservatif, misalnya, dan kebijakan kolonial yang menyertainya seakan-akan merupakan pemantik tindak kekerasan di Kaledonia Baru. Selain itu kemandirian politik keamanan Australia semakin tampak dari rencana yang disusun oleh Paul Dibb. Lebih dari itu letaknya pakta pertahanan ANZUS dan penandatanganan Uni Soviet atas Persetujuan Kawasan Bebas Nuklir Pasifik Selatan (*South Pacific Nuclear Free Zone Treaty*) akan semakin menyudutkan Amerika Serikat, meskipun sebenarnya tetap terdapat peluang untuk mempertahankan pengaruhnya.

KEPENTINGAN NASIONAL DAN POLA DIPLOMASI

Diplomasi, sebagai sarana untuk memperjuangkan kepentingan nasional, ditentukan bukan hanya oleh masalah dalam negeri yang dianggap lebih mendesak tetapi juga peranan yang ingin dimainkannya dalam percaturan internasional. Bagi negara yang memiliki kemampuan ekonomi yang dapat

diandalkan dan perubahan politik yang telah melembaga seperti Australia dan Selandia Baru, diplomasi akan lebih diwarnai oleh peranan internasional atau sekurang-kurangnya keinginan untuk menjadi pemimpin kawasan. Sebaliknya bagi negara yang hanya memiliki sumberdaya ekonomi yang terbatas, usaha untuk memperoleh sumberdana akan lebih mewarnai tingkah-laku diplomasi-nya.² Meskipun demikian hal itu tidak berarti bahwa negara-negara kecil tidak mempunyai keinginan untuk mengangkat kedudukannya dalam percaturan internasional. Peranserta Fiji dalam Pasukan Keamanan PBB maupun semangat kebangkitan Melanesia yang disuarakan oleh Vanuatu adalah beberapa petunjuk ke arah itu.

Masalah utama yang selama beberapa tahun terakhir dihadapi oleh Negara-negara Pasifik Selatan adalah kesinambungan pengadaan sumberdana untuk menjaga kesinambungan pembangunan sosial ekonominya. Selama bertahun-tahun bantuan ekonomi Barat memang memainkan peranan yang sangat penting. Tetapi ini tidak berarti bahwa manfaat yang diperoleh dari bantuan itu dapat dinikmati oleh masyarakat setempat. Seringkali negara penyumbang justru menimba keuntungan berlipat dari bantuan ekonomi yang diberikannya. Hingga tingkat tertentu, bantuan seperti itu dapat mematikan prakarsa negara-negara setempat dalam meningkatkan kemampuannya sendiri untuk mengelola sumberdaya yang dimilikinya.

Oleh sebab itu ketika bantuan Barat menyusut tajam bersamaan dengan merosotnya harga komoditi ekspor, terutama kopra dan kopi, negara-negara Pasifik Selatan tidak mampu segera mengantisipasi kesulitan itu hanya dengan memusatkan usahanya pada perburuan ikan tuna. Satu hal yang dapat dilakukannya hanyalah sekedar menyewakan wilayah perairannya kepada para nelayan asing. Pada kenyataannya, hasil sewa yang didapatnya juga sangat terbatas karena sebagian besar negara di Pasifik Selatan tidak memiliki prasarana yang memadai untuk memonitor kepatuhan para nelayan itu terhadap persetujuan yang telah disepakati. Usaha Australia untuk memprakarsai Proyek Patroli Pasifik yang mengikutsertakan Papua Nugini, Solomon, Tonga, Vanuatu dan Samoa Barat tampaknya tidak banyak menyelesaikan permasalahan. Perburuan ikan tuna bukan sekedar masalah tekno-ekonomik semata-mata tetapi juga politik.

Sumbu utama persoalan politik itu adalah beda penafsiran tentang *Magnuson Act* (1976) antara Amerika Serikat dan Pasifik Selatan.³ Menurut persetujuan itu, sebenarnya Amerika Serikat mengakui hak negara-negara

²Untuk ulasan yang lebih mendalam, lihat John Henderson et.al., *Beyond New Zealand: The Foreign Policy of a Small States* (Wellington: Methewen Publications, 1980).

³Dora Alves, "The South Pacific Islands: New Focus Needed for U.S. Policy," *Backgrounder* No. 34 (August 1985): hal. 6-7.

Pasifik Selatan atas Kawasan Ekonomi Eksklusif sejauh 200 mil. Perbedaan pendapat timbul karena Amerika Serikat menganggap bahwa kawasan itu tidak mencakup perburuan ikan tuna yang dikenal sebagai salah satu jenis ikan kembara (*migratory fish*) yang hanya secara musiman memasuki perairan Pasifik Selatan. Pertemuan antara Washington dan Forum Pasifik Selatan awal tahun 1986 belum berhasil mencapai kesepakatan tentang hal itu.

Kepentingan ekonomi tentu bukan merupakan satu-satunya faktor yang mempengaruhi sikap politik suatu negara kecil. Penekanan pada unsur moral, semangat internasionalis dan perilaku bermusuhan seringkali menjadi watak dalam politik diplomasi. Politik luar negeri Vanuatu yang dijiwai oleh Sosialisme Melanesia, Non-Blok, anti-rasisme dan kolonialisme,⁴ misalnya, dapat dianggap sebagai kompensasi atas ketidakmampuannya untuk memberi warna terhadap peristiwa-peristiwa internasional. Sebab itu pula PM Walter Lini termasuk sebagai salah satu pemimpin Pasifik Selatan yang mengambil garis keras dalam masalah Kawasan Bebas Nuklir, menyuarakan persaudaraan Melanesia dan menggugat kolonialisme Perancis di Kaledonia Baru.

Meskipun demikian dukungannya bagi Persaudaraan Melanesia tersebut tampaknya tidak bergema di Papua Nugini yang dalam hubungannya dengan Indonesia paling berkepentingan pada masalah itu. PM Paias Wingti yang menggantikan Michael Somare pada bulan-bulan terakhir tahun 1985 tampaknya semakin pragmatis dalam melaksanakan politik luar negerinya. Cara yang ditempuhnya untuk menangani pelintas-batas, keinginannya untuk menandatangani Persetujuan Persahabatan dan Kerjasama ASEAN atau bahkan menjadi anggota ASEAN merupakan petunjuk bahwa sentimen primordial dalam prinsip universalisme telah digantikan oleh perhitungan yang lebih rasional.

Rasionalitas itu dicerminkan dalam beberapa langkah politik. Beberapa saat setelah memangku jabatannya, PM Wingti memberlakukan hukuman mati bagi pemimpin-pemimpin perang suku. Kebijakan ini akan memainkan peranan penting untuk meredam gejolak yang ditimbulkan oleh gerakan-gerakan "sempalan" (*separatist*) yang seringkali mengancam keutuhan nasionalnya sebagai "bangsa negara" (*state nation*) dan merongrong kewibawaan pemerintahan Port Moresby. Keberhasilan usaha-usaha ini akan membawa Papua Nugini pada suatu kondisi yang tidak memerlukan lagi ancaman luar, termasuk "Indophobia."

Merosotnya harga komoditi ekspor dan nilai tukar Kina, mata uang Papua Nugini, maupun keterbatasan pasar merupakan faktor lain yang semakin memperkuat pragmatisme politik luar negeri Port Moresby. Kesulitan ekono-

⁴Lihat Ralph Premdas and Michael C. Howard, "Vanuatu's Foreign Policy: Contradictions and Constrains," *Australian Outlook* Vol. 39, No. 3 (Desember 1985): hal. 177-186.

mi tersebut akan mempengaruhi kemampuan Papua Nugini dalam membiayai para pengungsi dari Irian Jaya. Oleh sebab itu, sekurang-kurangnya secara formal dan barangkali untuk sementara, semangat Persaudaraan Melanesia ditempatkan pada prioritas yang lebih rendah daripada keinginannya untuk diversifikasi pasar. Bersamaan dengan semakin merosotnya bantuan dari Australia, kesulitan ekonomi itu menjelma menjadi kebutuhan untuk menjalin hubungan yang lebih baik dengan Asia Tenggara.

Keinginan Papua Nugini untuk menjadi anggota ASEAN itu memang harus dikaji dengan seksama. Meskipun hingga tingkat tertentu Port Moresby dapat menimba pengalaman dari kerjasama ekonomi ASEAN,⁵ sebenarnya perhitungan politik dan keamanan dalam hubungannya dengan Indonesia merupakan faktor pendorong yang lebih penting.⁵ Salah satu petunjuk adalah bahwa di kalangan elit politik Port Moresby sendiri, isu keanggotaan ASEAN itu baru hangat dibicarakan setelah pertemuan Huay-Murdani menghasilkan kerangka kerjasama keamanan yang lebih baik.⁶ Selain itu, setelah Pertemuan Menlu ASEAN di Manila memutuskan untuk membicarakan keanggotaan Papua Nugini dalam KTT ASEAN, yang menurut rencana akan diselenggarakan di Manila pertengahan tahun 1987, Port Moresby juga semakin giat merundingkan masalah pelintas-batas, patroli bersama, pertolongan terhadap kecelakaan penerbangan dan pelayaran sipil maupun kerjasama dalam pengembangan daerah perbatasan dengan pihak Indonesia. Semua itu membuahkan persetujuan yang ditandatangani oleh Menteri Luar Negeri kedua belah pihak, Mochtar Kusumaatmadja dan Legu Vagi, pada tanggal 27 Oktober 1986.

Tetapi persetujuan seperti itu hanya akan merupakan lambang saling pengertian dan landasan hukum daripada jaminan yang nyata bagi tidak timbulnya ketegangan baru antara kedua negara. Seringkali pemerintahan pusat Port Moresby sendiri tidak berdaya untuk mencegah tindakan para pemimpin lokal di sekitar perbatasan yang tetap mendukung dan melindungi pelarian OPM. Kritik yang diajukan oleh John Giheno,⁷ salah seorang pemimpin oposisi, yang menganggap persetujuan yang ditandatangani akhir bulan Oktober itu merupakan awal bagi punahnya suku bangsa Melanesia dan tersumbatnya suara yang menggugat penindasan atas hak asasi manusia, dapat menumbuhkan hambatan dalam proses ratifikasi di Parlemen Papua Nugini. PM Wingti tampaknya harus semakin gigih memperkuat jajaran pendukung-

⁵Untuk pandangan yang lebih menekankan pada faktor ekonomi dapat dilihat, antara lain, pada tulisan Kevin Hewison, Alan Smith and Nao Badu, "PNG and Memberships of ASEAN," dalam *ibid.*, hal. 171-176.

⁶*Far Eastern Economic Review* (FEER), 5 Juni 1986.

⁷Lihat laporan Ian Andrews, "Border Cooperation: Treaty with Indonesia Angers Papua New Guinea Opposition," *FEER*, 13 November 1986, hal. 58.

nya dalam Parlemen. Dan perkembangan terakhir memang memperlihatkan bahwa partai yang dipimpin oleh PM Wingti, "Gerakan Demokrasi Rakyat" (*People's Democratic Movement*), semakin mengukuhkan supremasinya. Hal ini terutama terlihat setelah meninggalnya Iambakey Okuk, pemimpin Partai Nasional (*National Party*) yang menjadi salah satu unsur penting dalam pemerintahan koalisi PM Wingti.

Pada saat yang sama, hubungan antara Australia dan Indonesia justru mencapai titik terendah, sekurang-kurangnya dalam jangka waktu satu setengah tahun terakhir. Komitmen politik Australia kepada Papua Nugini dan lobby anti-Indonesia ternyata tetap merupakan faktor penting yang sanggup memberi nuansa dalam hubungan kedua negara. Dalam kunjungannya ke Papua Nugini pada pertengahan bulan April,⁸ misalnya, seorang anggota Parlemen Australia sempat melontarkan kritiknya tentang program transmigrasi yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia. Tetapi terlalu gegabah untuk menarik kesimpulan bahwa kecaman seperti itu merupakan kebijakan resmi pemerintahan PM Robert Hawke. Selain karena anggota Parlemen itu, Lewis Kent, berasal dari kubu oposisi yang barangkali hanya berniat untuk mendiskreditkan PM Hawke, kecaman tersebut juga dilakukan setelah Pemerintah Jakarta memberi reaksi berlebihan atas tulisan David Jenkins yang dimuat dalam *Sydney Morning Herald*.⁹

Untuk masa yang dapat diperhitungkan ke depan, isu-isu seperti itu tampaknya akan sukar dibendung. Kekecewaan pemerintahan lokal di Australia Barat dan Utara atas kebijakan ekonomi pemerintahan Hawke¹⁰ dapat saja berperan sebagai pemantik yang mempertajam ketegangan dengan pihak Indonesia. Isu ekonomi, tradisi politik Australia Barat dan Utara yang lebih personal daripada birokratik dan cukup kuatnya lobby anti-Indonesia di Darwin adalah beberapa faktor yang akan mempersulit kendali pemerintahan pusat di Canberra. Selain itu tradisi liberal pers Australia dapat saja mempertegang hubungan antara Canberra dan Jakarta meskipun suatu tulisan yang dimuat di dalamnya tidak dilandasi oleh prasangka politik.

Hingga tingkat tertentu, pantulan persoalan domestik pada politik luar negeri juga terlihat di Selandia Baru. PM David Lange semakin meningkat

⁸Lihat *FEER*, 5 Mei 1986.

⁹Beberapa reaksi Indonesia atas tulisan yang dimuat dalam terbitan *Sydney Morning Herald* tanggal 10 April 1986 yang dianggap mencemarkan nama baik Presiden Soeharto itu dapat dilihat dalam, antara lain, *Angkatan Bersenjata* terbitan 21, 22, 28 dan 29 April 1985; untuk analisis yang lebih mendalam lihat Richard Robison, "Explaining Indonesia's Response to the Jenkins Article: Implications for Australia-Indonesia Relations," *Australian Outlook* Vol. 40, No. 3 (Desember 1986): hal. 132-138.

¹⁰Lihat, "Australian Northern Territories," Laporan Khusus dalam *FEER*, 11 September 1986, hal. 37.

popularitasnya setelah ia berhasil menata kembali perekonomian Selandia Baru. Usahnya untuk meningkatkan gaji buruh, stabilisasi harga dan penurunan pajak memperoleh dukungan luas. Selain itu ancaman sanksi ekonomi Perancis dan Amerika Serikat, berturut-turut sebagai jawaban atas penahanan dua perwira sandi Perancis yang terlibat dalam kasus *Rainbow Warrior* dan sikap tegar PM Lange tentang kerangka kerjasama ANZUS, tampaknya mampu mengalihkan perdebatan di sekitar kebijakan pertanian kepada politik luar negeri.

INDEPENDENSI POLITIK KEAMANAN DAN RETAKNYA ANZUS

Gelagat kemandirian politik keamanan Australia dan Selandia Baru sebenarnya sudah dimulai sejak lama. Doktrin Nixon (1969) yang kemudian mengawali penarikan kekuatan militer Amerika dari Kawasan Pasifik, misalnya, mau tidak mau memaksa Australia untuk menyusun kebijakan politik keamanan yang lebih mandiri. Bahkan setelah invasi Soviet ke Afghanistan (1979) kemandirian itu semakin dikukuhkan oleh pembagian tugas antar-anggota ANZUS.¹¹

Australia dan Selandia Baru dibebani kewajiban untuk menjaga keamanan di Kawasan Pasifik Selatan. Oleh sebab itu segera dijalin kerjasama keamanan dwipihak, misalnya, antara Australia dan Papua Nugini, maupun antara Selandia Baru dan Fiji. Pada saat yang sama, Amerika Serikat ditugasi untuk melindungi keamanan seluruh Kawasan Pasifik Barat Daya dengan mengandalkan kemampuan sistem persenjataan nuklirnya. Karena pembagian tugas *de facto* itu pula keinginan Tonga dan Kepulauan Cook untuk menjadi anggota ANZUS tidak dapat terwujud.

Kehendak untuk lebih mandiri itu kemudian semakin kuat dalam masa pemerintahan Partai Buruh. PM Lange segera mewujudkan janji kampanyenya untuk melarang segala bentuk peralatan nuklir (*nuclear devices*) terdapat di wilayah Selandia Baru. Oleh karena itu kapal Amerika yang bertenaga dan/atau bersenjata nuklir tidak akan diberi izin untuk berlabuh. Washington mengharapkan perubahan sikap PM Lange. Selama enam bulan ia menunda rencana kunjungan *Buchanan* sambil berusaha untuk membangkitkan kembali solidaritas ANZUS.

Tetapi ternyata harapan itu kandas karena Wellington tetap menolak kehadiran *Buchanan* (Januari 1985). Sebagai balasan, Washington juga membatalkan rencana latihan bersama *Sea Eagle* dan menunda pertemuan tahunan

¹¹Amena Mohsin, "ANZUS Nuclear Warship Crisis: A Failure in Consultation Mechanism," *BISS Journal* Vol. 7, No. 4 (October 1986): hal. 507-531.

ANZUS untuk jangka waktu yang tidak ditentukan. Lebih dari itu Washington juga mengancam akan menghentikan semua bentuk latihan bersama, pengadaan data intelijen dan mengeluarkan perwira-perwira militer Selandia Baru dari lembaga pendidikan militer Amerika. Semua itu merupakan awal ketegangan antara Washington dan Wellington.

Selain oleh karena masalah Kawasan Bebas Nuklir yang akan dibahas secara lebih rinci pada bagian lain tulisan ini, ketegangan itu pada prinsipnya disebabkan oleh perbedaan penafsiran atas peranan setiap anggota ANZUS. Di satu pihak Selandia Baru beranggapan bahwa pakta pertahanan ANZUS hanya berjangkauan regional dan tidak mewajibkan anggotanya untuk terlibat dalam persaingan global.¹² Selain itu ia juga beranggapan bahwa keterlibatannya dalam strategi penangkalan nuklir Amerika Serikat justru akan menjadikannya sebagai sasaran dalam perang nuklir. Pandangan seperti itu berbeda dari tuntutan Amerika Serikat yang senantiasa memperhitungkan neraca keamanannya dalam perspektif global dan menganggap bahwa semua anggota aliansi keamanan mempunyai tanggung jawab yang sama untuk menangkal kemungkinan agresi Soviet.

Berulangkali Washington berusaha meyakinkan Wellington, meskipun selalu menemui kegagalan, termasuk dalam Pertemuan ANZUS yang diselenggarakan di San Fransisco pertengahan bulan Agustus 1986. Dan Selandia Baru tampaknya akan semakin kukuh melaksanakan politik keamanan yang semakin mandiri. Tetapi hal itu akan menimbulkan masalah baru bagi PM Lange karena sebagian besar rakyat Selandia Baru sebenarnya tetap menginginkan payung perlindungan ANZUS meskipun untuk itu mereka harus mengorbankan dukungannya atas politik anti-nuklir.¹³

Lagi pula kemandirian dalam melaksanakan politik keamanan juga memerlukan peningkatan profesionalisme pasukan dan perangkat persenjataan yang lebih canggih. Diduga bahwa kebutuhan untuk itu akan merupakan beban ekonomi yang cukup berat bagi pemerintahan PM Lange. Dari pandangan seperti itulah rencana penarikan 740 pasukan Selandia Baru dari Singapura dapat dipahami. Pasukan yang semula bertugas atas nama "Kerangka Pertahanan Lima Negara" (*Five Power Defense Arrangement*) itu selain dianggap lebih profesional juga dapat menghemat biaya lebih dari

¹²*Ibid.*, hal. 519-523; cf. Donald Milne, "New Zealand's Anti-Nuclearism," *World Press Review* Vol. 33, No. 4 (April 1986): hal. 25-27.

¹³Dalam suatu pengumpulan pendapat yang diselenggarakan pada pertengahan bulan Agustus 1986, misalnya, terlihat bahwa 52% penduduk Selandia Baru akan mengorbankan larangan kunjungan kapal nuklir dan tetap mempertahankan kedudukan Selandia Baru dalam pakta pertahanan ANZUS. Kurang-lebih 44% bersikap sebaliknya. Lihat, *Buletin Antara*, 12 Agustus 1986.

US\$15 juta setahun. Tetapi penarikan pasukan itu juga dapat ditafsirkan sebagai perubahan komitmen politik Selandia Baru terhadap Malaysia dan Singapura.¹⁴

Meskipun menganut ideologi dan orientasi politik keamanan yang sama, sikap tegar seperti PM Lange itu tidak dapat sepenuhnya ditempuh oleh PM Hawke. Hal ini disebabkan oleh perbedaan ruang lingkup keamanan dan tingkat ketergantungannya pada Amerika Serikat. Berbeda dari Selandia Baru yang secara geografis terletak hanya di kawasan Pasifik, Australia terletak di antara dua samudera. Oleh sebab itu ia harus membagi perhatian dan kebijakan politik keamanannya ke perairan Pasifik maupun Hindia. Lebih dari itu selama ini Australia terlanjur menjadi bagian penting dari strategi penangkalan nuklir Amerika Serikat. Sukar dibayangkan bahwa di kemudian hari Pemerintah Australia akan menolak kontrak Amerika Serikat atas fasilitas militer di *North-West Cape*, *Pine Gap* dan *Nurrungar*.

Tetapi faktor yang agaknya paling menentukan komitmen Australia atas ANZUS terletak pada kesejajaran pandangan antara partai-partai politik. Partai Buruh yang berkuasa maupun Partai Liberal dan Partai Nasional yang bertindak selaku oposisi beranggapan bahwa kerangka kerjasama ANZUS memainkan peranan penting untuk tetap menjamin keamanan Australia. Oleh sebab itu hampir tidak pernah terjadi perdebatan sengit mengenai keanggotaan Australia dalam pakta pertahanan tersebut. Perbedaan antara Partai Buruh dan kelompok oposisi hanya terletak pada sifat hubungan Amerika-Australia.¹⁵ Di satu pihak Partai Buruh cenderung menganggap Amerika Serikat sebagai rekan sekerja dalam kedudukan yang sepadan. Di pihak lain tradisi pemerintahan Partai Liberal dan Partai Nasional memperlihatkan bahwa mereka menganggap Amerika Serikat sebagai "patron."

Hingga tingkat tertentu, sikap Partai Buruh itu tertuang dalam *Buku Putih Pertahanan* yang lebih dikenal sebagai *Laporan Dibb*.¹⁶ Laporan yang dipersiapkan oleh para akademisi dari *Australian National University* itu dijiwai oleh semangat independensi dan naluri bela diri. Dengan berpijak pada anggapan bahwa sekurang-kurangnya untuk sepuluh tahun mendatang tidak akan timbul ancaman militer yang potensial, sistem persenjataan Australia

¹⁴David Barber, "Phasing Out the Force," *FEER*, 8 Januari 1987, hal. 15.

¹⁵Mohsin, *ibid.*, hal. 526.

¹⁶Selengkapnya lihat Paul Dibb, *Review of Australia's Defense Capabilities* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1986). Laporan Dibb itu banyak mengundang tanggapan. Untuk tulisan yang melancarkan kritik, antara lain, lihat Peter Samuel, "The Dibb Report and Australia's Defense Vagaries," *Strategic Review* Vol. XIV, No. 4 (Fall 1986): hal. 47-53. Sementara tanggapan yang lebih positif, khususnya dari dimensi hubungan Australia-Indonesia, lihat Savitri Schreier, "The Tyranny of Cohabitation Australia-Indonesia Relations," *Australian Outlook* Vol. 40, No. 3 (Desember 1986): hal. 148-152.

terutama hanya ditujukan untuk melindungi wilayah nasionalnya. Selain itu juga terlihat pula keinginan untuk melepas tanggung jawab yang disandangnya pasca-Guam. Radius 1.000 mil yang ditetapkan sebagai "kepentingan militer langsung" (*direct military interest*), misalnya, tidak akan mampu menjangkau seluruh wilayah Asia Tenggara dan Pasifik Selatan. Lebih dari itu Laporan Dobb juga menyatakan bahwa kewajibannya sebagai anggota ANZUS cukup terwakili dengan sekedar memberi tempat bagi fasilitas militer Amerika Serikat.

Beberapa faktor dapat disebut mengenai alasan PM Hawke menggunakan Laporan Dobb sebagai pijakan utama politik keamanannya. Meskipun PM Hawke sebenarnya bersikap pro-Amerika, dalam kedudukannya sebagai Ketua Partai Buruh ia tidak dapat melepaskan diri dari tuntutan sayap kiri partainya. Hal ini merupakan salah satu argumen soal mengapa semangat independensi cukup menonjol dalam Laporan Dobb. Pada saat yang sama, komitmen PM Hawke pada ANZUS merupakan salah satu petunjuk bahwa ia juga berusaha untuk menampung kepentingan oposisi maupun Amerika Serikat meskipun oleh karenanya PM Hawke terpaksa menghadapi ancaman dari sayap kiri Partai Buruh.

Amerika Serikat tentu kurang menyukai semangat independensi para sahabatnya.¹⁷ Ia melontarkan kritik terhadap pemerintahan Hawke dengan alasan bahwa Laporan Dobb samasekali tidak memperhitungkan "ancaman Soviet." Hingga tingkat tertentu sikap seperti itu semakin memperlihatkan bahwa Amerika Serikat memang kurang tanggap terhadap kepentingan kawasan, termasuk kepentingan untuk merumuskan kebijakan secara bebas sesuai dengan persepsinya. Penarikan pasukan Selandia Baru dari Singapura yang mungkin akan diikuti pula oleh penarikan satuan Angkatan Udara Australia dari Butterworth, Malaysia, sebenarnya sesuai dengan cita-cita Negara ASEAN untuk menghapuskan pangkalan maupun kehadiran pasukan asing. Lebih dari itu menuduh bahwa kebijakan independensi politik keamanan berhasil diterima oleh Pemerintah Selandia Baru atau Australia karena desakan kelompok pro-Soviet¹⁸ tampaknya agak berlebihan. Penarikan pasukan Selandia Baru itu bukan semata-mata rencana PM Lange, tetapi justru sudah direncanakan sejak pemerintahan Partai Nasional tahun 1978.

Meskipun Uni Soviet mulai memperoleh tempat berpijak di Pasifik Selatan, terlalu dini untuk menarik kesimpulan bahwa kebijakan independensi

¹⁷Untuk beberapa pernyataan Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, George Shultz, yang mencerminkan sikap keras Pemerintah Washington dapat dilihat dalam *Department of State Bulletin* Vol. 86, No. 2114 (September 1986): hal. 87.

¹⁸Pandangan konservatif seperti ini dapat dilihat pada, antara lain, tulisan Richard D. Fisher Jr., "Why the U.S. Must Oppose the South Pacific Nuclear Free Zone," *Backgrounders* No. 55 (Desember 1986).

politik keamanan Australia dan Selandia Baru akan membuka peluang dan merupakan titik awal supremasi Soviet. Kerjasama dwipihak antara Amerika Serikat dan Australia bersamaan dengan pola kerjasama serupa itu antara Australia dan Selandia Baru diduga mampu menandingi dayaguna ANZUS. Dengan kata lain, sikap keras Amerika Serikat terhadap Selandia Baru sebenarnya lebih diwarnai oleh pertimbangan psikopolitik daripada militer. Retaknya ANZUS ditafsirkan sebagai putusnya mata rantai *Pax-Americana* di Pasifik Barat. Terlebih lagi pembelotan Selandia Baru dapat menjadi preseden bagi sekutu Amerika Serikat yang lain.

PEMANTAPAN KAWASAN BEBAS NUKLIR

Gagasan tentang Kawasan Bebas Nuklir Pasifik Selatan untuk pertama kalinya diajukan oleh pemerintahan Partai Buruh Selandia Baru pada pertengahan tahun 1975 sebagai reaksi terhadap uji coba nuklir Perancis di Moruroa. Tetapi hampir selama satu dasawarsa gagasan itu tidak sempat berkembang terutama setelah Australia dan Selandia Baru diperintah oleh koalisi partai konservatif. Usaha untuk menghidupkan kembali gagasan ini baru mencuat setelah Partai Buruh memegang tampuk pemerintahan. Selama kurang-lebih satu tahun PM Lange harus memperjuangkan gagasan yang diwarisi dari pendahulunya. Pada akhirnya "Persetujuan Kawasan Bebas Nuklir Pasifik Selatan" yang dikenal pula dengan akronim *Spinfiizz* ditandatangani di Raratonga, Kepulauan Cook, bulan Agustus 1985.¹⁹

Jika *Spinfiizz* dapat diwujudkan, ia akan merupakan persetujuan tentang kawasan bebas nuklir yang paling luas dan menyeluruh. Kawasan itu membentang dari pantai Amerika Latin di sebelah timur hingga batas perairan Australia di sebelah barat yang terletak di antara garis Khatulistiwa dan Kutub Selatan. *Spinfiizz* juga sering dianggap lebih menyeluruh daripada *Persetujuan Tlatelolco* (1967) karena ia memuat salah satu pasal tentang larangan penempatan limbah nuklir.

Pada dasarnya *Spinfiizz* melarang negara-negara yang menjadi pihak untuk memiliki dan/atau membuat senjata nuklir (pasal 3); menerima pemangkala senjata nuklir (pasal 5); dan melakukan uji coba senjata nuklir (pasal 6). Selain itu ia juga dilengkapi oleh tiga protokol, yaitu: (1) kepatuhan pada ketentuan yang tertuang dalam pasal 3, 5 dan 6 persetujuan; (2) jaminan u

¹⁹Hingga akhir tahun 1986, *Spinfiizz* telah diratifikasi oleh delapan negara Forum Pasifik Selatan, yaitu, Australia, Selandia Baru, Samoa Barat, Tuvalu, Kiribati, Niue, Fiji dan Kepulauan Cook; Papua Nugini dan Nauru sudah menandatangani *Spinfiizz* tetapi belum meratifikasinya. Sementara Vanuatu, Solomon dan Tonga belum menandatangani *Spinfiizz*. Untuk ketentuan selengkapnya dari persetujuan itu lihat Ramesh Thakur, *In Defense of New Zealand: Foreign Policy Choices in the Nuclear Age* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1986), hal. 219-232.

tuk tidak menggunakan atau ancaman untuk menggunakan senjata nuklir terhadap pihak *Spinfizz*; dan (3) kesediaan untuk tidak melakukan uji coba nuklir dalam kawasan yang dimaksud dalam *Spinfizz*. Tanggal 1 Desember 1986, pihak *Spinfizz* meminta agar Amerika Serikat, Inggris dan Perancis menandatangani semua protokol, sementara Uni Soviet dan Republik Rakyat Cina hanya untuk protokol 2 dan 3. Hingga kini, di antara lima negara nuklir itu baru Uni Soviet yang memenuhi permintaan pihak *Spinfizz* (15 Desember 1986).

Gelagat itu menunjukkan bahwa untuk tahun-tahun mendatang diplomasi negara-negara yang tergabung dalam Forum Pasifik Selatan untuk memperjuangkan Kawasan Bebas Nuklir masih harus menempuh jalan panjang. Belum lagi karena mereka sendiri juga harus menyelesaikan perdebatan dalam negeri untuk menyusun undang-undang pelaksana bagi ketentuan umum yang tertuang dalam *Spinfizz*. Tampaknya hanya di Selandia Baru, perbedaan antara pihak pemerintah dan oposisi tidak terlalu tajam. Kedua belah pihak sepakat mengenai kebijakan anti-nuklir, meskipun masih berbeda pendapat mengenai hak labuh.²⁰

Pada saat yang sama, perbedaan pendapat antara PM Hawke dan para pemimpin oposisi cukup tajam. Isyu perdebatan bukan hanya tentang hak labuh atau hanya sekedar hak lintas tetapi justru di seputar dayaguna *Spinfizz* itu sendiri. Di satu pihak Partai Buruh berpendapat bahwa pelaksanaan *Spinfizz* akan meningkatkan kadar keamanan bagi negara-negara Barat. Penandatanganan negara-negara Barat terhadap protokol *Spinfizz* akan merupakan lambang bahwa Barat memperhatikan kepentingan negara-negara kawasan dan oleh karena itu justru akan memperkuat kubu pro-Barat.²¹ Selain itu Partai Buruh juga beranggapan bahwa ketentuan yang tercantum dalam *Spinfizz* samasekali tidak dimaksud untuk menyudutkan Amerika Serikat dalam hal hak-lintas dan labuh. Anggapan tersebut bertolak dari prinsip *Spinfizz* yang memberi hak sepenuhnya bagi setiap pihak di Kawasan Bebas Nuklir untuk memutuskan soal apakah ia akan mengizinkan kapal-kapal nuklir asing berlabuh di wilayah nasionalnya.

Di pihak lain kelompok oposisi beranggapan bahwa *Spinfizz* tidak menjamin keamanan Australia dan tidak mampu pula untuk membendung pengembangan senjata nuklir Soviet. Hingga tingkat tertentu pandangan kelompok oposisi tersebut dapat dibenarkan, karena Uni Soviet tidak memiliki laboratorium pengujian senjata nuklir di Kawasan Pasifik Selatan. Oleh karena itu Uni Soviet tidak akan banyak dirugikan oleh penandatanganannya

²⁰*News Weekly*, 4 Juni 1986.

²¹*The Wall Street Journal*, 5 Desember 1986.

terhadap protokol *Spinfizz*. Sebaliknya pihak Barat akan kehilangan peluang untuk melakukan uji coba nuklir dan kelompok oposisi Australia membayangkan hal itu sebagai awal titik-balik perimbangan kekuatan nuklir.

Tetapi tampaknya perbedaan pendapat itu tidak mungkin menjurus pada suatu titik kritis yang memaksa Australia, siapa pun yang memegang kendali pemerintahan, untuk menarik diri sebagai pihak *Spinfizz*. Keterlibatannya yang semakin besar dalam Forum Pasifik Selatan dan kemandiriannya dalam politik keamanan akan semakin mengukuhkannya sebagai pemimpin di Kawasan Pasifik Barat Daya. Partai Buruh, Partai Nasional maupun Partai Liberal yang potensial untuk memenangkan Pemilihan Umum tahun 1988 mendatang tidak akan mengorbankan kedudukan semacam itu.

Sejak awal tahun 1986, Pemerintah Hawke maupun Lange telah mengusulkan rancangan Undang-undang Pelaksana *Spinfizz* kepada Parlemennya masing-masing. Pasal 5 ayat 14 Undang-undang Selandia Baru memperlihatkan bahwa ia lebih luas daripada sekedar pelaksana *Spinfizz*. Undang-undang yang kini telah memperoleh persetujuan Parlemen itu mengancam hendak memberi hukuman selama 10 tahun penjara bagi warga negara Selandia Baru di dalam negeri maupun luar negeri yang terbukti berusaha memiliki dan/atau mengembangkan peralatan nuklir. Pada saat yang sama pemerintahan Hawke juga memperoleh persetujuan dari pihak Parlemen bagi undang-undang yang melarang penggelaran senjata nuklir di wilayah Australia. Undang-undang itu tetap hendak memberi hak labuh maupun hak lintas bagi kapal dan pesawat yang bertenaga maupun bersenjata nuklir.²²

Sekurang-kurangnya hingga pertemuan Forum Pasifik Selatan di Suva pertengahan bulan Agustus 1986 tampaknya tinggal Samoa Barat dan Papua Nugini yang belum membubuhkan ratifikasi *Spinfizz*. Meskipun demikian, dari undang-undang pelaksana yang dirancang oleh pemerintahnya masing-masing, terlihat dua pola dasar. Negara-negara Polinesia yang terdiri dari Samoa Barat, Tonga, Kepulauan Cook, Niue dan Fiji pada umumnya mengikuti garis moderat. Mereka lebih dekat pada PM Hawke daripada Lange dan oleh karena itu tetap akan memberi hak lintas dan labuh. Sebaliknya Negara-negara Melanesia yang terdiri dari Papua Nugini, Solomon dan Vanuatu menganut garis kebijakan radikal yang tampaknya akan mendekati pola Selandia Baru. Papua Nugini meskipun menandatangani *Spinfizz* seringkali melancarkan kritik atas persetujuan itu karena dianggap terlalu lemah dan kurang menyeluruh. Hingga kini, pemerintahan PM Lini di Vanuatu bahkan tidak menjadi pihak dalam *Spinfizz*. PM Lini menganggap persetu-

²²Untuk analisis yang lebih mendalam, lihat tulisan Ted Galen Carpenter, "Pursuing a Strategic Divorce: The U.S. and ANZUS Alliance," *Policy Analysis* Vol. 67 (Februari 1986): hal. 13-39.

juan itu tidak berdayaguna untuk mencegah penggelaran maupun pengembangan nuklir.

Oleh sebab itu untuk tahun-tahun mendatang masalah berat bagi Forum Pasifik Selatan adalah soal bagaimana mereka dapat membujuk negara nuklir Barat, terutama Amerika Serikat dan Perancis, agar memberi jaminan bagi terwujudnya *Spinfizz*. Jaminan yang dinyatakan dengan penandatanganan protokol tampaknya akan sukar diperoleh dari Amerika Serikat dan Perancis. Bagi Amerika Serikat persoalannya bukan sekedar kelangsungan haknya untuk mempertahankan uji coba nuklir di Kawasan Pasifik Selatan, seperti diperkirakan oleh kelompok oposisi di Australia, tetapi juga karena penandatanganan protokol *Spinfizz* akan menutup peluangnya untuk dapat mengeluarkan senjata nuklirnya di Samoa.

Terlebih lagi Amerika Serikat tampaknya mengkhawatirkan akan menyebarnya "virus Selandia Baru" ke negara Pasifik yang lain meskipun sesuatu negara di kawasan tersebut belum meratifikasi *Spinfizz*.²³ Washington mulai menangkap gejala bahwa sentimen anti-nuklir yang semula dikumandangkan oleh PM Lange dapat meluas ke Mikronesia, Republik Kepulauan Marshall dan Kepulauan Mariana Utara. Konstitusi Palau bahkan memiliki pasal yang dengan tegas menyatakan kebijakan anti-nuklirnya.

Hingga kini, pemerintahan Palau belum menerima *Compact of Free Association* yang memberi hak kepada Amerika Serikat untuk memutuskan kebijakan luar negeri dan keamanan sebagai imbalan atas bantuan ekonomi yang diberikannya. Oleh sebab itu dapat diduga bahwa untuk dua sampai tiga tahun mendatang, perhatian Washington akan dipusatkan pada usahanya untuk membujuk Pemerintah Palau yang sejak tahun 1983 dicadangkan sebagai alternatif untuk menggantikan kedudukan pangkalan Clark dan Subic.²⁴ Meningkatnya presensi Soviet di Pasifik dan retaknya kerjasama ANZUS akan semakin memperkeras sikap Amerika.

Usaha untuk membujuk Pemerintah Perancis tampaknya justru akan menemui rintangan yang lebih besar, terlebih lagi karena sentimen anti-nuklir di koloni-koloni Perancis juga tidak terlampau kuat. Kawasan Bebas Nuklir yang diperjuangkan oleh Forum Pasifik Selatan akan mencakup Kaledonia Baru, Polinesia Perancis, Wallis dan Futuna. Mereka merupakan negara yang penting bagi kesinambungan uji coba nuklir Perancis di Pulau Karang

²³FEER, 10 Juli 1986.

²⁴Analisis yang lebih mendalam mengenai beberapa kemungkinan pemindahan pangkalan Clark dan Subic dapat dilihat dalam tulisan Teodoro L. Locsin Jr., "U.S. Bases and U.S. Interest," *Free Press* Vol. 1, No. 1 (November 1985): hal 3-41.

Moruroa, terutama setelah Perancis kehilangan Sahara pada pertengahan dasawarsa 1960-an. Lebih dari itu juga kecil kemungkinannya bahwa "virus Selandia Baru" akan meluas ke koloni-koloni Perancis itu. Pemerintahan Gaston Flosse di Papeete, Polinesia Perancis, dengan tegas menolak sikap anti-nuklir.²⁵ Untuk jangka waktu yang dapat diperhitungkan ke depan, sukar mengharap bahwa sentimen anti-nuklir akan dianut oleh Polinesia Perancis, terutama karena lebih dari 60% belanja nasional negara itu diperoleh dari Pemerintah Perancis.²⁶

Perbedaan kepentingan antara kekuatan luar kawasan dan usaha Forum Pasifik Selatan untuk memperjuangkan *Spinfizz* seringkali menimbulkan ketegangan. Selain retaknya ANZUS, ketegangan yang paling menonjol selama tahun 1986 terjadi antara Selandia Baru dan Perancis. Kasus *Rainbow Warrior*, misalnya, baru dapat diselesaikan setelah Pemerintah Perancis menyatakan permintaan maaf dan menebus US\$7 juta bagi pembebasan dua perwira sandinya yang ditahan oleh Selandia Baru.²⁷

Ketegangan serupa dapat saja terjadi pada tahun-tahun mendatang, karena bagi Selandia Baru persoalannya bukan sekadar pembentukan Kawasan Bebas Nuklir. Kasus *Rainbow Warrior* juga dijiwai oleh semangat kemandirian Selandia Baru dalam politik dan keamanan maupun komitmennya kepada Forum Pasifik Selatan untuk memperjuangkan dekolonisasi bagi beberapa negara yang sejak berakhirnya Perang Dunia II menjadi koloni Perancis.

GEJOLAK POLITIK DI KOLONI-KOLONI PERANCIS

Kebijakan anti-nuklir Forum Pasifik Selatan tampaknya merupakan faktor utama yang mengakibatkan semakin meningkatnya sikap konservatif Perancis dalam kebijakan kolonialnya, terutama setelah dalam pemilihan umum yang diselenggarakan pada bulan Maret 1986 kelompok Gaulis di bawah kepemimpinan Jacques Chirac berhasil mengungguli kelompok moderat. PM Chirac segera mengambil kebijakan yang berbeda secara diametral dari pemerintahan PM Laurent Fabius sebelumnya. Selain itu PM Chirac juga menjalin kolaborasi yang lebih erat dengan pemerintahan Presiden Gaston Flosse di Polinesia Perancis. Semua itu merupakan faktor penting yang mengawali timbulnya gejolak politik di koloni-koloni Perancis.

²⁵Robert Keith-Reid, "The Testing Goes On," *FEER*, 25 Desember 1986, hal. 32-33.

²⁶*Ibid.*

²⁷Ramesh Thakur, "A Dispute of Many Colours: France, New Zealand and the 'Rainbow Warrior' Affair," *The World Today* Vol. 42, No. 12 (Desember 1986): hal. 209-213; cf. Colin James, "Ends of the Rainbow," *FEER*, 17 Juli 1986, hal. 28.

Tidak lebih dari dua bulan setelah memegang kendali pemerintahan PM Chirac membatalkan rencana perbaikan ekonomi yang telah dirancang oleh Fabius.²⁸ Meskipun demikian, hingga tingkat tertentu, sebenarnya sukar untuk mengatakan bahwa pembatalan program perbaikan ekonomi di beberapa "daerah penyangga" (*hinterland*) kegiatan perekonomian Noumea itu secara langsung dialamatkan pada kesinambungan dominasi pemerintahan kolonial Perancis di Kaledonia Baru. Persoalannya hanya dapat dipahami dari perspektif segregasi pemukiman dan struktur pengelompokan etnik. Selama ini masyarakat Kanak, penduduk asli Kaledonia Baru, tinggal di daerah-daerah pinggiran. Noumea dan kota-kota pantai lain yang strategis dihuni oleh penduduk keturunan Perancis dan kaum pendatang berkebangsaan Asia.

Tiga dari empat lokasi pengembangan ekonomi yang dibatalkan oleh PM Chirac terletak dalam wilayah yang dihuni oleh mayoritas Kanak. Ini merupakan pemantik bagi timbulnya kerusuhan rasial yang menguat kembali sejak pertengahan tahun 1986.²⁹ Para pemimpin Kanak yang tergabung dalam "Pejuang Pembebasan Nasional Sosialis Kanak" (*Kanak Socialist National Liberation Front*), koalisi lima kelompok Kanak militan, menganggap hal itu sebagai cermin dari kehendak Perancis untuk tetap mempertahankan masyarakat Kanak sebagai warga negara kelas dua.

Tetapi yang lebih penting, PM Chirac juga menunda dan mengubah pilihan yang ditawarkan dalam referendum. Berbeda dari PM Fabius yang masih menjanjikan bantuan ekonomi kepada Kaledonia Baru, bahkan seandainya referendum memutuskan kemerdekaan, PM Chirac menutup peluang semacam itu. Secara tidak langsung hal ini akan banyak mengurangi dukungan masyarakat non-Kanak kepada perjuangan kemerdekaan Kanak. Sebagian besar kegiatan ekonomi utama di Kaledonia Baru dikuasai oleh keturunan Perancis dan migran Asia. Terutama pada kegiatan perdagangan, industri "pengolahan" (*manufacturing*) dan jasa transportasi, selama ini sangat tergantung pada bantuan ekonomi Perancis. Dengan kata lain, kemerdekaan Kaledonia Baru akan dianggap sebagai awal runtuhnya perekonomian yang dikuasai oleh masyarakat non-Kanak.

Selain itu masih terdapat perbedaan pokok antara Pemerintah Perancis dan pejuang Kanak. PM Chirac beranggapan bahwa referendum yang menurut rencana akan diselenggarakan bulan Juli 1987 itu akan diikuti oleh semua lapisan masyarakat Kaledonia Baru tanpa membedakan garis etnik. Sebaliknya kelompok militan Kanak menghendaki agar referendum itu hanya diikuti

²⁸FEER, 21 Agustus 1986; Lihat juga Hamish McDonald, "New Caledonia: Rally to the Cause," FEER, 6 November 1986, hal. 25.

²⁹McDonald, "Stalemate Signals in New Caledonia," FEER, 25 Desember 1986, hal. 34-35.

oleh penduduk asli dan keturunan Perancis maupun Asia yang telah menghuni Kaledonia Baru selama beberapa generasi.

Hingga tingkat tertentu, soal siapa yang akan diperkenankan mengikuti referendum itu dapat merugikan pejuang Kanak. Selama tiga dasawarsa terakhir ini, misalnya, proporsi kelompok etnik Kanak telah menyusut sekitar 10% sehingga mereka tidak lagi merupakan kelompok etnik mayoritas. Lebih dari itu, proporsinya yang kini merupakan 43% dari penduduk Kaledonia Baru dapat semakin menyusut karena kebijakan PM Chirac akan mempermudah masuknya migran baru yang sukar diharapkan memberi dukungan pada tuntutan kemerdekaan.

Kekecewaan kelompok Kanak atas kebijakan PM Chirac itulah yang kemudian menimbulkan gejolak dan kerusuhan rasial antara pendukung cita-cita kemerdekaan dan penentangannya. Jean-Marie Tjibaou, pemimpin perjuangan Kanak, segera beranjang-sana ke beberapa Negara Pasifik Selatan untuk memperoleh dukungan. Dukungan itu memang diperolehnya. Dalam pertemuan tahunan Forum Pasifik Selatan di Suva bahkan dihasilkan resolusi agar PBB segera menangani dekolonisasi Kaledonia Baru. Menteri Luar Negeri Australia, Bill Hayden, dalam pidato yang disampaikannya di depan Sidang Umum PBB juga menyatakan dukungannya bagi perjuangan kemerdekaan Kaledonia Baru. Dukungan yang sama juga diperoleh dari negara-negara ASEAN, Skandinavia dan Gerakan Non-Blok.

Dukungan-dukkungan itu semakin memperbesar tekad masyarakat Kanak untuk memperjuangkan kemerdekaan. Demonstrasi besar-besaran menyambut kunjungan PM Chirac ke Noumea pada akhir bulan September 1986. Para pemimpin Kanak, terutama Tjibaou dan Yann Celene Uregei, bahkan menyatakan keinginannya untuk memboikot referendum jika PM Chirac tidak mengubah sikapnya. Dalam bulan-bulan terakhir tahun 1986, gejolak dan kerusuhan di Ibukota Noumea semakin sulit dikendalikan, terutama setelah Pemerintah Kaledonia Baru justru membebaskan para pelaku "Pembantaian Hienghene" (*Hienghene Massacre*) dari segala tuduhan.³⁰

Meskipun masih harus melalui jalan panjang, secara umum perjuangan masyarakat Kanak untuk memperoleh kemerdekaan tampaknya cukup berhasil. Dukungan masyarakat internasional bagi perjuangan itu, misalnya, tercermin dari Resolusi PBB yang menyatakan bahwa masalah Kaledonia Baru akan ditangani oleh "Komisi PBB untuk Dekolonisasi" (*United Nations Commit-*

³⁰"Pembantaian Hienghene" merupakan puncak konflik rasial yang terjadi pada awal bulan Desember 1984 setelah masyarakat Kanak memboikot referendum bulan November 1984. Dalam kerusuhan itu beberapa orang Kanak terbunuh. Pejuang Kanak menuduh bahwa pembantaian itu dilakukan oleh penduduk keturunan Perancis.

tee on Decolonisation). Perancis segera mengancam akan melancarkan sanksi ekonomi, atau sekurang-kurangnya memperketat bantuan ekonomi, kepada negara-negara yang mendukung resolusi itu, terutama Australia dan Selandia Baru.³¹ Bersamaan dengan itu, Pemerintah Perancis juga memperkuat satuan keamanannya di Kaledonia Baru.

Dimasukkannya masalah Kaledonia Baru dalam Resolusi PBB merupakan petunjuk salah satu keberhasilan Forum Pasifik Selatan untuk memperjuangkan kepentingan negara-negara di kawasan itu. Tetapi masih menjadi pertanyaan soal apakah di kelak kemudian hari forum itu mampu mengusahakan hal yang sama bagi kemerdekaan Polinesia Perancis. Kecenderungan yang terlihat di koloni Perancis itu memperlihatkan bahwa dekolonisasi akan terhambat oleh karena semakin kuatnya pengaruh Perancis, ketergantungan ekonomi Polinesia Perancis pada Perancis maupun terbaginya pejuang kemerdekaan menjadi beberapa kelompok.

Kedudukan Tahiti yang hanya terletak kurang-lebih 900 mil dari pusat uji coba nuklir Moruroa menjadikan Polinesia Perancis mempunyai arti penting bagi pemerintahan PM Chirac. Untuk itu ia berusaha memasok Polinesia Perancis dengan bantuan ekonomi dan memberi kedudukan penting bagi Presiden Gaston Flosse dalam sistem pemerintahan di Perancis. Flosse ditugasi untuk meyakinkan negara-negara Pasifik Selatan bahwa uji coba nuklir di Moruroa tidak akan menimbulkan kerusakan lingkungan. Selain itu Flosse juga ditugasi untuk memperlihatkan bahwa bernaung di bawah pemerintahan kolonial justru membuka peluang besar untuk mencapai tingkat kesejahteraan ekonomi yang lebih baik.³²

Dari angka ekonomi agregat memang kondisi Polinesia Perancis jauh lebih baik daripada negara-negara Pasifik Selatan pada umumnya. Dengan pendapatan perkapita sebesar US\$8.625, Polinesia Perancis mengungguli Selandia Baru, bahkan hampir mencapai sepuluh kali lipat pendapatan perkapita Papua Nugini. Tetapi keberhasilan itu sebenarnya hanya bertumpu pada kedudukannya sebagai etalase pemerintahan kolonial Perancis. Tingginya angka pendapatan perkapita itu, misalnya, tidak secara langsung mencerminkan kesejahteraan ekonomi masyarakatnya. Hampir menyerupai gejala yang terjadi di Kaledonia Baru, kesenjangan ekonomi antar-etnik dan deprivasi kultural antara penduduk keturunan Perancis dan asli tetap mengakar di Polinesia Perancis.

³¹McDonald, "Stalemate Signals," *ibid*.

³²Keith-Reid, "The Testing Goes On," *ibid*.; untuk memberi gambaran yang lebih menyeluruh tentang aspek ekonomi-politik dalam hubungan antara Perancis dan Polinesia, lihat juga Keith-Reid, "Belated French Battle for Islanders' Hearts," *FEER*, 25 Desember 1986, hal. 32-34.

Hingga tingkat tertentu, gejala ketimpangan sosial tersebut dapat meruncing menjadi semangat anti-kolonialisme. Tetapi soal apakah semangat seperti itu mampu tumbuh sebagai tuntutan politik dan perjuangan untuk dekolonisasi akan tergantung pada kemampuan para pemimpin Polinesia. Dari segi itulah, sukar dibayangkan bahwa gejolak dan radikalisasi politik akan tumbuh di Polinesia Perancis. Oscar Temaru, pemimpin "Pejuang Pembebasan Polinesia" (*Polynesian Liberation Front*) tampaknya kurang berhasil menggalang basis massa. Bahkan belakangan ini popularitas Temaru semakin surut, terutama setelah Presiden Flosse mengangkat Pierre Angeli sebagai Komisaris tinggi di Papeete.

Bersama dengan Flosse, Angeli yang pernah menjabat sebagai Gubernur Polinesia Perancis dari tahun 1969 hingga 1973 itu berhasil meyakinkan atas kerugian ekonomi yang harus ditanggung jika Polinesia memperoleh kemerdekaan. Ini merupakan salah satu faktor yang menjelaskan soal mengapa, berbeda dari gejala di Kaledonia Baru, tuntutan dekolonisasi tidak begitu kuat di Polinesia Perancis.

PENUTUP

Terdapat kaitan yang erat antara independensi politik keamanan, perjuangan untuk memantapkan Kawasan Bebas Nuklir dan tuntutan atas dekolonisasi. Secara keseluruhan, diplomasi yang dilakukan oleh negara-negara yang tergabung dalam Forum Pasifik Selatan berhasil mencapai sasarannya meskipun diplomasi itu seringkali dilakukan melalui saluran dwipihak. Sebagai suatu kerjasama regional, keberhasilan itu tentu tidak dapat dilepaskan dari keterikatan politik, fungsionalisme ekonomi dan kedekatan geografis.

Pembentukan Kawasan Bebas Nuklir dan dekolonisasi tampaknya mampu menjelma menjadi suatu keterikatan politik. Hampir dalam setiap pertemuan Forum Pasifik Selatan, masalah itu selalu menjadi tema sentral. Australia dan Selandia Baru sebenarnya menghadapi masalah ekonomi yang berbeda dari negara-negara Pasifik Selatan yang lain. Tetapi tampaknya mereka dapat menempatkan tuntutan fungsionalisme ekonomi pada posisi yang subordinatif daripada keterikatan politik. Keinginan Australia maupun Selandia Baru untuk menjadi pemimpin kawasan hingga tingkat tertentu sangat membantu subordinasi fungsionalisme ekonomi itu. Tentu saja hal itu dapat terjadi terutama oleh karena sebagai negara maju Australia maupun Selandia Baru tidak akan dihadapkan pada suatu kesulitan ekonomi yang dapat menghadapkannya pada titik kritis.

Oleh sebab itu fungsionalisme ekonomi Pasifik Selatan yang terutama berpusat pada masalah ikan tuna dapat menjelma menjadi suatu keterikatan politik. Australia dan Selandia Baru berperan aktif dalam beberapa badan kerjasama regional, antara lain, "Biro Kerjasama Ekonomi Pasifik Selatan" (*South Pacific Bureau of Economic Cooperation*), "Badan Perikanan Pasifik Selatan" (*South Pacific Fisheries Agency*) dan "Proyek Kapal Patroli Pasifik" (*Pacific Patrol Boat Project*). Negara yang lebih kecil mencoba mencari jalan lain untuk menyatakan kehadirannya dalam sistem politik internasional. Ketidakmampuannya dalam sumberdaya ekonomi telah memaksanya untuk menyuarakan kepentingan yang lebih bersifat ideologis Vanuatu, misalnya, yang menganut "Sosialisme Melanesia" seringkali menganggap pukat penangkap tuna asing maupun uji coba nuklir Barat sebagai bentuk baru kolonialisme.

Kepemimpinan regional yang disandang oleh Australia dan Selandia Baru, bersama dengan tuntutan ideologis dari negara yang lebih kecil, pada akhirnya mampu mengeras menjadi "perilaku memusuhi" (*conflictual behavior*) terhadap kekuatan besar yang berasal dari luar kawasan. Oleh sebab itu ketika para pejuang Kanak mengumandangkan sentimen anti-kolonialisme, mereka segera mendapat sambutan positif dari Forum Pasifik Selatan.

Gelagat itu diperkuat pula oleh kedekatan geografis yang bagi Australia dan Selandia Baru memainkan peranan penting dalam soal berkurangnya keterikatan historiokultural dengan pihak Barat. *Laporan Dobb* sebenarnya bahkan lebih daripada sekedar rancangan sistem pertahanan dan keamanan tetapi juga membawa pesan penting mengenai perubahan perspektif Australia. Independensi politik keamanan dan keinginannya untuk berpijak pada prinsip bela diri, misalnya, adalah salah satu petunjuk mengenai semakin pudarnya "kompleks Blainey"³³ yang selama ini seakan-akan menjerat Australia dalam belenggu keterasingan dan menganggap dirinya berada dalam kedudukan marginal dari lingkungannya.

Memudarnya "kompleks Blainey" itu pula yang tampaknya akan membawa Australia menjadi lebih berorientasi Asia daripada Barat.³⁴ Hal ini yang pada mulanya hanya sekedar kesadaran regionalisme ternyata membangkitkan kepercayaan diri Australia sehingga ia menghendaki hubungannya dengan Barat, terutama Amerika Serikat, tidak diwarnai oleh pola hubungan fraternal tetapi kolegal.

³³"Kompleks Blainey" selama puluhan tahun menjwai politik luar negeri Australia. Istilah "kompleks" merujuk pada istilah dalam ilmu psikologi. Menurut Blainey, Australia merasa dirinya terasing, marginal dan hingga tingkat tertentu juga kurang percaya diri. Perasaan seperti itu terutama timbul karena faktor jarak geografis yang terlalu jauh dari Eropa. Lihat Geoffrey Blainey, *The Tyranny of Distance* (Melbourne: Sun Books, 1966).

³⁴"An 'Asian' Nation Apart," *FEER*, 14 Agustus 1986, hal. 41-76.

Meskipun demikian, semua itu tidak berarti gejala akan menyusutnya pengaruh Barat. Meningkatnya presensi Soviet³⁵ dan Cina di Pasifik Selatan sebenarnya dikondisikan oleh kesulitan ekonomi yang dihadapi oleh negara-negara di kawasan itu. Negara-negara Barat tidak mencoba memberi bantuan pada jumlah yang memadai. Pada tahun 1985, misalnya, jumlah bantuan resmi negara-negara Barat tidak mencapai 2% dari bantuan asing yang diterima oleh negara-negara Pasifik Selatan. Tampaknya hanya bantuan ekonomi yang lebih besar yang harus menjadi pilihan agar negara-negara Barat, khususnya Amerika Serikat, dapat mempertahankan pengaruhnya. Sikap moderat Fiji dalam *Spinfizz*, misalnya, sukar dipisahkan dari bantuan sebesar US\$1,5 juta yang diberikan oleh Amerika Serikat selama tahun anggaran 1986. Karena bantuan seperti itu pula Fiji tetap berada dalam orbit Barat. Ia mengutuk invasi Soviet di Afghanistan (1979) tetapi mendukung invasi Amerika ke Grenada (1983).

Hubungan yang kini dijalin antara Uni Soviet dan Vanuatu untuk sebagian juga disebabkan oleh kesulitan ekonomi. Pada tingkat kepadatan penduduk yang hampir dua puluh kali lebih tinggi, misalnya, Vanuatu hanya memperoleh bantuan ekonomi Barat kurang-lebih sepertiga daripada bantuan yang diterima oleh Niue.³⁶ Kenyataan ini dapat dianggap sebagai salah satu bukti ketidaktanggapan Barat terhadap persoalan yang dihadapi oleh suatu negara di Pasifik Selatan.

Terlebih lagi, terlalu dini untuk menuduh hubungan antara Uni Soviet dan Vanuatu sebagai "Kubanisasi." Selain karena kesulitan ekonomi, hubungan itu tampaknya juga didorong oleh persaingan antara Vanuatu dan Fiji. Selama ini Fiji mempunyai beberapa reputasi internasional. Ia aktif mengikutsertakan pasukannya dalam Pasukan Penjaga Perdamaian di Sinai dan Libanon. Di Suva, Ibukota Fiji, terdapat beberapa Kantor Perwakilan PBB dan perguruan tinggi yang mempunyai reputasi. Vanuatu tampaknya berusaha untuk mengimbangi pamor Fiji itu.

³⁵Lihat tulisan mengenai Uni Soviet dalam *Analisa* terbitan ini.

³⁶Diolah dari data Lampiran (South Pacific Island States and Territories) dalam tulisan Alves, "The South Pacific Islands," hal. 12-13.

Arah Perkembangan Asia Tenggara

Asnani USMAN*

Tahun-tahun sejak ASEAN berdiri dilalui dengan berbagai kegiatan berupa pertemuan-pertemuan untuk membahas berbagai bidang baik ekonomi, politik maupun budaya. Tetapi perkembangan berbagai kerjasama bidang-bidang tersebut tidak menunjukkan titik cerah. Kemacetan penyelesaian politik masalah Kamboja masih tetap menghadang. Kerjasama ekonomi masih jauh dari sasaran yang ingin dicapai. Gagasan-gagasan baru dicetuskan untuk mengatasi berbagai persoalan yang dihadapi ASEAN dalam usahanya untuk tetap hidup.

Di lain pihak terjadi perkembangan-perkembangan dalam negeri yang menonjol di negara-negara Asia Tenggara yang sepiintas tampak mengesankan akan terjadi perubahan-perubahan yang dapat diperkirakan akan mempengaruhi baik kawasan maupun negara-negara di Asia Tenggara. Masalah pembaharuan ekonomi di negara-negara Indocina di satu pihak dan masalah stabilisasi politik di negara-negara ASEAN merupakan perkembangan yang menonjol di kawasan Asia Tenggara.

KERJASAMA ASEAN

Dalam Konperensi Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN (*ASEAN Ministerial Meeting*) ke-19 tanggal 23-24 Juni 1986 di Manila, keinginan Papua Nugini (PNG) untuk menjadi anggota ASEAN yang dikemukakan oleh Menlu Legu Vagi belum mendapatkan perhatian dan reaksi yang serius dari negara-negara ASEAN. Dalam kunjungannya ke Jakarta awal tahun, Menlu Vagi hanya mengemukakan keinginan PNG untuk menandatangani Perjanjian Persahabatan-

*Staf CSIS.

an dan Kerjasama di Asia Tenggara (*Treaty of Amity Cooperation in South-east Asia*). Sejak tahun 1981, status PNG di ASEAN adalah peninjau khusus, dan sebelumnya hanya peninjau saja.

Untuk menerima usul ini ASEAN harus mencapai konsensus. Beberapa persoalan akan menjadi pertimbangan ASEAN, misalnya apakah PNG termasuk kawasan Asia Tenggara atau tidak. Sejauh ini tidak diketahui dengan jelas negara-negara mana saja termasuk Asia Tenggara.¹

Pada masa Perang Dunia II, misalnya, Komando Pasukan Sekutu di Asia Tenggara yang berkedudukan di Kolombo mempunyai wewenang dan tanggung-jawab atas Sri Lanka, Birma, Muangthai, Malaysia dan Australia. Tetapi sejak Agustus 1945 ruang lingkup ini diperluas dengan semua bekas daerah pendudukan Jepang, kecuali Filipina dan Vietnam. PNG berada dalam satu pulau dengan wilayah Indonesia, Irian Jaya, sebagai bagian kawasan Asia Tenggara. Dengan demikian masalah geografi tidak seharusnya menjadi hambatan dalam pertimbangan ASEAN di atas.²

Dari segi politik kehadiran PNG dalam ASEAN akan meredam kekhawatiran negara ini yang merasa terancam oleh negara tetangganya, Indonesia. Timbulnya masalah etnis dan sengketa perbatasan dianggap sebagai petunjuk awal ancaman tersebut. Dimilikinya rasa aman akan menghilangkan hambatan psikologis untuk meningkatkan hubungan baik dan kerjasama antara PNG dan Indonesia serta negara-negara ASEAN lainnya. PNG juga akan dapat banyak belajar cara-cara ASEAN mengatasi berbagai persoalan, misalnya masalah gerakan separatis dan konflik perbatasan.³

Dari segi ekonomi, walaupun sampai saat ini kerjasama ekonomi ASEAN belum menunjukkan kemajuan, PNG akan dapat mengharapkan hal-hal yang bermanfaat bagi kepentingan ekonominya, misalnya diversifikasi pasar dan partisipasi dalam proyek-proyek ASEAN. PNG juga akan dapat ikut-serta dalam kerjasama ekonomi dengan rekan-rekan dialog ASEAN.

Selain itu, dalam AMM ke-19 dikemukakan juga gagasan yang menyangkut bidang politik dan keamanan, yaitu tentang pembentukan Zona Bebas Senjata Nuklir (ZBSN) yang merupakan komponen penting dari ZOPFAN (*Zone of Peace, Freedom, and Neutrality*). Menlu Mochtar Kusumaatmadja menegaskan bahwa gagasan ini akan memberikan dukungan positif bagi

¹Kompas, 27 Juni 1986.

²J. Kusnanto Anggoro, "Masalah Keanggotaan Papua Nugini dalam ASEAN," *Suara Karya*, 15 Juli 1986.

³*Ibid.*

usaha perlucutan senjata internasional di satu pihak, dan akan menjamin kepentingan keamanan baik nasional maupun regional di Asia Tenggara di lain pihak.⁴ ASEAN memerlukan pemikiran lebih lanjut untuk merealisasikan gagasan ini mengingat berbagai kendala yang harus diperhitungkan, seperti masalah Kamboja dan adanya basis-basis militer asing dalam kawasan. Di lain pihak di antara negara-negara ASEAN, suatu konsensus harus dicapai mengenai sasaran dan tujuan gagasan tersebut yang berarti kesepakatan untuk mengakui, menerima dan mengatur berbagai macam kepentingan nasional, persepsi dan harapan yang berbeda. Faktor lain yang diperlukan adalah kesediaan negara-negara nuklir untuk mengakui dan menghormati ZOPFAN ataupun ZBSN. Hal ini sangat tergantung dari kepentingan-kepentingan strategis, persepsi, kebijakan, dan saling hubungan antar-negara adikuasa itu sendiri.⁵

Sementara itu Malaysia masih tetap menekankan gagasan untuk mengadakan konperensi internasional tentang lalu-lintas obat bius dan narkotik. Ini belum terealisasikan. Tetapi dalam AMM ke-18 tahun 1985 telah dikeluarkan Pernyataan Bersama untuk mendukung usaha-usaha masyarakat internasional dalam mempersiapkan rancangan konvensi baru menentang lalu-lintas narkotik gelap.⁶ Gagasan tentang Kerjasama ASEAN-Pasifik mengenai pengembangan sumberdaya manusia yang sempat menegangkan hubungan Indonesia dan Malaysia pada waktu ini tidak menjadi masalah lagi, dan proyek itu mulai dilaksanakan.⁷

Masalah penting lainnya yang dibahas dalam pertemuan di atas adalah KTT ASEAN III. Ini diusulkan Muangthai yang sebelumnya telah dibicarakan dalam pertemuan PM Lee Kuan Yew dan PM Prem Tinsulanonda di Bangkok. Usul ini mendapat tanggapan positif dari negara-negara ASEAN lainnya dan direncanakan akan diadakan bulan Desember 1987 di Manila. Tampaknya tidak adanya kemajuan dalam kerjasama ekonomi ASEAN merupakan pendorong utama diterimanya usul tersebut.

Dalam bidang ekonomi, kerjasama ASEAN masih suram. Hal ini tercermin dari penilaian Presiden Corazon Aquino dalam Pertemuan Menteri-menteri Ekonomi ASEAN ke-18 tanggal 28-30 Agustus 1986 di Manila yang mengungkapkan bahwa negara-negara ASEAN selama ini berjalan sendiri-sendiri dan lebih menekankan hubungan ekonomi dengan negara-negara non-ASEAN.⁸ Penilaian ini didasarkan pada hasil yang dicapai Kerjasama

⁴*Kompas*, 24 Juni 1986.

⁵J. Soedjati Djiwandono, "Asia Tenggara sebagai Zona Bebas Senjata Nuklir: Catatan atas Beberapa Masalah," *Analisa*, No. 6 (Juni 1986): hal. 477.

⁶*The Jakarta Post*, 24 November 1986.

⁷*Kompas*, 23 Juni 1986.

⁸*Suara Karya*, 29 Agustus 1986.

Ekonomi Intra ASEAN KTT Bali 1976 telah menetapkan tiga bidang kerjasama ini, yaitu perdagangan, investasi dan teknik. Kerjasama Perdagangan dinilai tidak mengalami kemajuan. Perdagangan di antara negara-negara ASEAN hanya mencakup sekitar 17% dari total perdagangan ASEAN (tanpa Brunei). Kebijakan PTA (*Preferential Trading Arrangement*) yang memberi potongan antara 5-10% terhadap 18.431 komoditi belum berhasil meningkatkan perdagangan intra-ASEAN, mungkin karena komoditi-komoditi tersebut bukan komoditi utama. Perdagangan ASEAN dengan 10 negara MEE mencapai 50% dari total perdagangan ASEAN.⁹

Oleh karena itu dalam pertemuan di atas telah dibicarakan usaha-usaha untuk mendorong kelancaran arus perdagangan intra-ASEAN, antara lain perbaikan sistem preferensi dagang, pelonggaran bea masuk, harmonisasi peraturan, proyek industri patungan, dan investasi intra-ASEAN lewat sistem preferensi. Kerjasama Investasi hanya mencapai kemajuan kecil, dan tidak berjalan lancar karena masing-masing anggota berebut lokasi. Dari lima proyek AIP (*ASEAN Industrial Project*), baru dua proyek yang dilaksanakan, yaitu proyek pupuk di Indonesia dan Malaysia.

Selain itu dibicarakan usaha-usaha untuk menentukan strategi dan arah baru supaya kerjasama ekonomi ASEAN lebih efektif dan berarti, yaitu restrukturisasi komite-komite ekonomi yang ada dan penetapan komite-komite baru untuk menanggulangi tantangan-tantangan baru yang dihadapi karena adanya pengaruh ekonomi internasional yang lesu. Sampai sekarang ASEAN mempunyai lima komite, yaitu: (1) Keuangan dan Bank (COFAB) di Muangthai; (2) Makanan, Pertanian, dan Kehutanan (COFAF) di Indonesia; (3) Industri, Mineral dan Energi (COIME) di Indonesia; (4) Transportasi dan Komunikasi (COTAC) di Malaysia; (5) Perdagangan dan Turisme (COTT) di Singapura.¹⁰

Dalam pertemuan di atas direncanakan dua komite baru, yaitu komite komoditi dan energi.¹¹ Pembentukan komite ini tampaknya ditujukan untuk menanggulangi masalah-masalah yang timbul karena pengaruh situasi ekonomi internasional, seperti proteksionisme oleh negara-negara maju dan menurunkan harga minyak secara menyolok. Persetujuan Pengaturan Bersama Minyak Darurat (*ASEAN Emergency Petroleum Sharing Scheme*) dan pengembangan sumber energi yang bervariasi di ASEAN yang dihasilkan dalam AMM ke-19 sebelumnya tampaknya merupakan akibat perkembangan di atas.¹²

⁹*Business News*, 2 September 1986.

¹⁰*The Jakarta Post*, August 28, 1986.

¹¹*Ibid.*

¹²*Kompas*, 24 Juni 1986.

Perkembangan kerjasama ekonomi di atas mendorong timbulnya gagasan Pasaran Bersama ASEAN (*ASEAN Common Market*) yang diusulkan Filipina. Untuk ini akan diterapkan konsep perdagangan bebas (*zero tariff policy*) di antara negara-negara ASEAN yang pelaksanaannya akan diadakan secara bertahap sampai tahun 2000. Gagasan ini ditentang Indonesia. Karena industriya belum kuat, Indonesia khawatir jika konsep perdagangan bebas dijalankan, ia akan kalah bersaing. Indonesia akan dibanjiri oleh produksi negara ASEAN lainnya, khususnya Singapura.

Sebenarnya hal tersebut tidak perlu dikhawatirkan. Impor Indonesia dari negara-negara ASEAN lainnya pada waktu ini hanya meliputi 14%. Impor Indonesia dari Singapura yang meliputi 50% adalah re-export (*indirect trade*) yang dalam Pasaran Bersama ASEAN nanti dapat diatur tersendiri seperti juga ekspor dari negara-negara luar ASEAN. Negara-negara ASEAN tentu akan dapat melakukan penyesuaian untuk menghindari terjadinya pembanjiran yang dikhawatirkan itu. Bagi Indonesia adanya masa transisi 15 tahun akan memberi peluang untuk penyesuaian-penyesuaian tersebut, antara lain dalam pembukaan pasaran masing-masing negara ASEAN. Negara yang maju membuka pasarnya terlebih dahulu dan negara yang kurang maju membuka pasarnya yang terakhir. Sebaliknya gagasan PBA ini akan mendorong Indonesia meningkatkan efisiensi dan daya saing, apalagi dengan keunggulan komparatif yang dimilikinya, misalnya, upah buruh yang murah. Keinginan untuk berswasembada tanpa memperhitungkan efisiensi akan menghambat pembentukan pasaran bersama tersebut.¹³

Faktor-faktor itu diharapkan dapat dipertimbangkan lebih dalam manfaatnya oleh Indonesia, terutama untuk jangka panjang dalam usaha mencapai tujuan kerjasama ekonomi ASEAN yang ditetapkan bersama. Usaha-usaha atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang ditempuh yang tidak bersifat menyeluruh dan regional selama ini ternyata tidak membawa kemajuan. Indonesia tentu tidak ingin ASEAN menjadi kerjasama regional yang tidak berfungsi karena kesempitan persepsi tentang kepentingan nasional.

Perlunya gagasan PBA ini untuk dikaji lebih jauh terlihat dari pernyataan Claude Cheysson (Ketua Komite MEE) dalam Pertemuan MEE-ASEAN akhir Oktober 1986 di Jakarta yang mengemukakan bahwa salah satu hambatan bagi peningkatan investasi MEE adalah belum terbentuknya PBA. Selain itu faktor-faktor geografi, peraturan yang sering berubah dan tidak jelas, kondisi yang tidak stabil di negara-negara ASEAN, telah menghambat kerjasama yang ada.¹⁴

¹³Lihat hasil wawancara Kompas dengan Dr. Djisman S. Simandjuntak, Prof. Dr. Ir. Mohammad Sadli, Sukamdani S. Gitosardjono, Dr. T.A.M. Simatupang; *Kompas*, 15 September 1986.

¹⁴*Berita Buana*, 23 Oktober 1986.

Di samping masalah politik dan ekonomi di atas tampak perkembangan menarik yang menyangkut masalah pertahanan dan keamanan negara-negara ASEAN di luar kerangka ASEAN. Pada bulan Juni 1986 Indonesia mengikuti jejak kedua rekannya, Muangthai dan Singapura, memesan pesawat F-16 A sebanyak 8 (diperkirakan akan menyusul 4 lagi). Muangthai membeli 12 pesawat tersebut pada bulan September 1985, sedangkan Singapura 8 pesawat dalam tahun yang sama.¹⁵ Pembelian tipe pesawat yang sama ini di antara negara-negara ASEAN akan dapat memperlancar dan meningkatkan kerjasama keamanan bilateral mereka, misalnya pemeliharaan dan latihan bersama.

MASALAH KAMBOJA

Sampai saat ini usaha penyelesaian masalah Kamboja masih belum berhasil kecuali memperkuat persatuan ASEAN dengan ditunjukkannya kesatuan sikap mengenai masalah itu. Paling tidak kesan ini yang terlihat dari luar. ASEAN juga berhasil mempertahankan masalah Kamboja sebagai isu internasional dan kursi PKDK (Pemerintahan Koalisi Demokratik Kamboja) di PBB.

Dalam AMM ke-19 di atas, masalah Kamboja tetap menjadi topik pembicaraan utama. Hal ini terlihat dari dihasilkannya 25 dari 89 pasal Pernyataan Bersama ASEAN yang menyangkut masalah Kamboja. Pernyataan ini hanya menyangkut prinsip-prinsip umum yang dianut ASEAN selama ini seperti penarikan mundur pasukan Vietnam dari Kamboja, penentuan nasib sendiri rakyat Kamboja dan diadakannya Pemilu. ASEAN juga menegaskan kembali keabsahan dari "Himbauan ASEAN" (September 1983) dan "Pembicaraan Berperantara antara PKDK dan Vietnam" (gagasan Muangthai) Hal yang baru ialah mengenai dukungannya terhadap delapan usul PKDK. Tetapi ASEAN sendiri tidak menjanjikan usul baru.

Sikap ini mungkin erat kaitannya dengan perkembangan yang terjadi di Vietnam. Tampaknya meninggalnya Sekjen Partai Komunis Vietnam (PKV) Le Duan dan diadakannya Kongres Partai PKV VI dalam bulan Desember 1986 tidak dilihat akan menghasilkan perubahan sikap mengenai Kamboja dalam waktu dekat.

Bagi Vietnam, situasi Kamboja tampaknya tidak dapat berubah lagi. Kemenangan militer Vietnam yang menguasai markas-markas utama PKDK: Phnom Malai, Tatum, Ampil pada awal tahun 1985 telah memperkuat posisi Vietnam yang tercermin dalam pengajuan usul-usulnya. Dalam Komunike Bersama Konperensi Menteri Luar Negeri Indocina X tanggal 17-18 Januari

¹⁵*Military Balance* 1985-1986 dan 1986-1987 (London: IISS, 1986): hal. 176-177.

1985, Vietnam mulai mengajukan usul penyingkiran Pol Pot dan kliknya. Bahkan dalam Komunike Bersama Konperensi Menteri Luar Negeri Indocina XI tanggal 15-16 Agustus 1985, Vietnam menyebutkan tahun 1990 sebagai waktu penarikan mundur pasukannya jika penyelesaian politik Kamboja yang dicapai melenyapkan Pol Pot dan kliknya.

Demikian pula dalam Komunike Bersama Menteri Luar Negeri Indocina XII tanggal 23-24 Januari 1986 dikemukakan lagi usul-usul tersebut, yaitu: Kamboja tetap mengatakan kesediaannya untuk berunding dengan pihak oposisi Khmer baik sebagai kelompok maupun perseorangan untuk mencapai rekonsiliasi nasional, namun persyaratannya adalah penyingkiran Pol Pot dan penyelenggaraan Pemilu diadakan setelah pasukan Vietnam ditarik mundur seluruhnya; Kamboja menyambut baik semua upaya yang bertujuan mewujudkan perundingan; persetujuan penarikan mundur pasukan Vietnam bersamaan dengan penghentian bantuan militer dan material terhadap Pol Pot dan kliknya, campur-tangan luar terhadap masalah dalam negeri Kamboja, dan tindakan militer bermusuhan negara asing terhadap Kamboja; penyelesaian masalah Kamboja serta stabilitas dan perdamaian di kawasan Asia Tenggara harus dijamin dengan persetujuan koeksistensi damai antara semua negara di kawasan itu dengan berdasarkan prinsip-prinsip Dasasila Bandung 1955, Deklarasi Kuala Lumpur 1971, Deklarasi KTT ASEAN di Bali 1976 serta Pernyataan Tiga Negara Indocina di PBB tahun 1981.

Sebelum tahun 1985 usul-usul yang diajukan Vietnam bersifat lebih luas dan meliputi pembicaraan masalah perbatasan Muangthai dan Kamboja yang bertujuan untuk menyapu bersih sisa-sisa perlawanan kelompok anti-Vietnam di perbatasan ini. Usul-usul Konperensi Regional dan Internasional yang diajukannya hanya bermaksud membahas keamanan dan kestabilan kawasan Asia Tenggara. Tidak tercantum usul yang berkaitan langsung dengan masalah Kamboja. Baru pada tahun 1983, Vietnam menyatakan akan menarik mundur pasukannya setelah "ancaman Cina" lenyap. Dalam usul tahun 1983 ini tidak jelas disebutkan Pol Pot dan kliknya.

Dari perubahan usul-usul yang dikemukakan di atas yang tampaknya berkaitan dengan perkembangan situasi medan laga, agaknya Vietnam ingin mengingatkan bahwa dalam *real politik* yang unggul di medan lagalah yang akhirnya menetapkan syarat-syarat penyelesaian diplomatik.¹⁶ Selain itu dengan penguasaannya terhadap markas-markas utama PKDK, Vietnam ingin menunjukkan ketidakmampuan kelompok-kelompok itu mempertahankan markas-markas mereka, apalagi menguasai atau merebut kembali wilayah Kamboja.

¹⁶Juwono Sudarsono, "Kamboja: Diplomasi Lawan Medan Laga," *Kompas*, 4 April 1983.

Sebenarnya ketidakmampuan kelompok-kelompok perlawanan itu bukan semata-mata karena kekurangan persenjataan, tetapi juga karena tidak adanya saling percaya dan persatuan di antara mereka. Sihanouk telah menuduh Khmer Merah membunuh beberapa orang pasukannya. Kemudian dalam KPNLF sejak pertengahan bulan Desember 1985 terjadi perebutan pimpinan karena ketidakpuasan terhadap kepemimpinan Son Sann dan mereka ini membentuk kelompok sendiri. Jenderal Sak Sutsakhan dan Abdul Gafar Peangmeth membentuk Komite Sentral Sementara untuk Penyelamatan KPNLF (PCCS). Komite ini menyatakan Son Sann gagal memimpin KPNLF sehingga kubu mereka disapu bersih oleh Vietnam. Selain itu Son Sann dituduh juga tidak bersedia mengadakan kerjasama dengan kelompok Sihanoukist (ANS).¹⁷

Tampaknya perkembangan di atas menjadi latar belakang kunjungan ketiga pimpinan PKDK ke Beijing pada awal Maret 1986, setelah pertentangan di antara mereka dapat diatasi. Dalam pertemuan ini lahir delapan usul PKDK yang dikemukakan kepada Vietnam, yaitu: (1) perundingan dengan Hanoi dan mungkin negara-negara lain tentang penarikan sekitar 160.000 pasukan Vietnam dari Kamboja; (2) gencatan senjata untuk memberi kesempatan kepada Vietnam menarik pasukannya dalam dua tahap; (3) pengawasan PBB atas penarikan pasukan dan gencatan senjata; (4) perundingan dengan rezim Heng Samrin untuk membentuk "pemerintah empat partai Kamboja" dengan Sihanouk sebagai Presiden dan Son Sann sebagai Perdana Menteri; (5) pemilihan umum yang bebas di bawah pengawasan kelompok pengamat PBB; (6) restorasi suatu Kamboja yang non-blok, netral dan merdeka, dengan sistem demokrasi liberal serta tanpa adanya pasukan asing di wilayah ini. Pemerintahan netral yang baru dijamin oleh kelompok pengawas PBB yang akan berada di Kamboja untuk dua atau tiga tahun; (7) bantuan asing untuk membangun negeri; (8) suatu perjanjian non-agresi dan hidup berdampingan secara damai dengan Vietnam.¹⁸

Kedelapan usul ini pertama kali diajukan PKDK. Sebelumnya Sihanouk telah beberapa kali mengajukan usul, seperti pemerintahan Rekonsiliasi Nasional dan pertemuan tidak resmi antara PKDK dan rezim Heng Samrin, termasuk Uni Soviet, Cina, ASEAN dan Vietnam. Tetapi baru sekali ini usul pembentukan pemerintahan koalisi baru Kamboja yang menyertakan ketiga kelompok PKDK dan rezim Heng Samrin didukung dan disepakati oleh kedua kelompok lainnya.

¹⁷Nayan Chanda, "The Prince in a Bind," *Far Eastern Economic Review* (FEER) (6 November 1986): hal. 42.

¹⁸*Kompas*, 19 Maret 1986.

Tampaknya kesadaran dan ketidakmampuan pasukan mereka untuk merebut kembali wilayah-wilayah yang sudah dikuasai Vietnam mendorong timbulnya kesatuan sikap terhadap kedelapan usul tersebut sebagai suatu cara untuk memenangkan perjuangan mereka secara politis. Dari usul-usul tersebut jelas terlihat tujuan yang ingin dicapai.

Penarikan pasukan Vietnam akan memberi peluang bagi Khmer Merah untuk memasuki dan menguasai kembali Kamboja. Kelompok ini, khususnya Pol Pot dan kliknya, telah ditolak Vietnam. Sebaliknya Sihanouk dan Son Sann akan diterima Vietnam bergabung dengan Heng Samrin asal mereka melepaskan diri dari kelompok Khmer Merah. Usul penunjukan Sihanouk sebagai Presiden dan Son Sann sebagai Perdana Menteri akan menggeser Heng Samrin. Demikian pula dengan usul restorasi Kamboja yang non-blok, netral dan merdeka dengan sistem demokrasi liberal serta tanpa adanya pasukan asing di wilayah ini, tidak saja menyingkirkan Vietnam secara fisik, tetapi juga hegemoninya.

Dengan usul itu Khmer Merah ingin menunjukkan bahwa kelompok ini bersedia mengorbankan sistem pemerintah komunis yang ingin dianutnya dengan harapan Vietnam juga bersedia melepaskan keinginannya akan Kamboja dengan sistem pemerintahan komunis. Yang penting bagi Khmer Merah dapat ikut-serta berkuasa di Kamboja, walaupun yang menjadi pemimpin bukan dari kelompoknya dan berada di bawah sistem pemerintahan demokrasi liberal. Tetapi adalah kenyataan sejarah bahwa pada tahun 1976 Khmer Merah merebut kekuasaan Sihanouk setelah Pangeran ini dinobatkan setahun sesudahnya. Dan apabila ini terjadi adanya suatu pemerintahan demokrasi liberal diragukan.

Sebaliknya bagi Vietnam, Kamboja yang dapat menjamin kepentingan keamanannya adalah Kamboja yang komunis dan berada di bawah pengaruhnya. Jika Kamboja yang demikian ini sudah dapat menjamin keamanannya, Vietnam akan bersedia menarik mundur pasukannya. Tetapi selama ini belum tercapai dan Kamboja tidak dapat menjamin keamanannya, Vietnam akan tetap mempertahankan pasukannya di wilayah ini. Hal ini tampaknya tidak dapat diganggu-gugat lagi.

Usul-usul seperti gencatan senjata dan Pemilu di bawah pengawasan PBB hanya memperlemah posisi Vietnam. Vietnam bersedia melakukan gencatan senjata jika keamanannya terjamin dan akan menerima pengawasan PBB jika lembaga ini melepaskan pengakuannya terhadap Pol Pot. Usul perjanjian non-agresi dan hidup berdampingan secara damai tampaknya tidak ditentang Vietnam sejauh penyelesaian politik Kamboja yang dicapai telah menjamin keamanannya. Usul bantuan asing jelas tidak dapat ditentukan oleh Vietnam dan Kamboja, tetapi oleh negara-negara yang bersedia membantu.

Dengan demikian tidak mengherankan Vietnam dan Phnom Penh menolak kedelapan usul tersebut. Sebaliknya negara-negara ASEAN menyatakan dukungannya terhadap kedelapan usul itu yang dikemukakan dalam Pernyataan Bersama tanggal 29 April 1986 di Bali.

Sebenarnya adalah terlalu naif baik bagi PKDK maupun ASEAN untuk tidak mengetahui sebelumnya bahwa usul-usul yang tidak menampung kepentingan Vietnam tersebut akan ditolak Vietnam. Dari usul-usul ASEAN yang ditolak Vietnam sebelumnya jelas sikap dan posisi negara ini. Vietnam tidak akan melepaskan begitu saja apa yang telah diperolehnya dengan susah payah demi keamanannya tanpa *quid pro quo*, apalagi melihat realitas politik yang ada pada saat ini. Heng Samrin dengan dukungan Vietnam telah menguasai hampir seluruh wilayah Kamboja.

Inisiatif PKDK mengajukan usul-usul yang jelas akan ditolak Vietnam hanya akan menempatkan negara ini dalam pandangan internasional sebagai pihak yang tidak menginginkan perdamaian. Adanya dukungan ASEAN terhadap gagasan itu akan dapat memperkuat kedudukan internasional PKDK, sebaliknya memojokkan posisi Vietnam secara diplomatis.

Tetapi di lain pihak posisi Vietnam makin kuat. Dalam Komunike Bersama Konperensi Menteri Luar Negeri Indocina XIII tanggal 17-18 Agustus 1986, usul penyingkiran Pol Pot yang dikaitkan dengan penarikan mundur pasukan-pasukan Vietnam masih tetap menjadi faktor utama. Lebih jauh komunike ini bahkan mengungkapkan bahwa kalau semua pihak menyetujui usul-usul ini, rencana implementasinya dapat dibicarakan dari sekarang sehubungan dengan penyelesaian politik masalah Kamboja dan perdamaian serta stabilitas di Asia Tenggara. Ketiga negara Indocina telah siap berdiskusi dengan seluruh pihak untuk mencapai awal dari penyelesaian tersebut.

Selain itu, dalam komunike tersebut dinyatakan kesediaan Vietnam untuk berunding baik dengan Muangthai maupun Cina. Usul dialog antara Muangthai dan Vietnam telah diusulkan Indonesia sebelumnya dan telah dilaksanakan pada bulan April 1986, tetapi belum mencapai hasil. Dengan kesediaan ini dialog antara dua negara dapat dilanjutkan sebagai bagian dari usaha mencari penyelesaian politik masalah Kamboja. Kesediaan Vietnam untuk berunding dengan Cina belum mendapat tanggapan positif.

Sihanouk menyadari peranan Cina tersebut dan meminta Indonesia menemui pemimpin Cina untuk membicarakan masalah Kamboja. Dalam temuannya dengan Menlu Mochtar Kusumaatmadja di New York, Menlu Cina Wu Xueqian mengemukakan bahwa Cina tidak bermaksud mengembalikan kelompok Khmer Merah berkuasa di Kamboja.¹⁹

¹⁹Nayan Chanda, "The Prince," hal. 42.

Pernyataan ini dibantah dan dianggap tidak benar oleh Sihanouk. Menurut Sihanouk hal itu bertentangan dengan apa yang diungkapkan oleh tokoh utama Cina, Deng Xiaoping, kepada kelompok-kelompok PKDK yang mendesak supaya ketiga unsur itu tetap bersatu.²⁰ Oleh karena itu tampaknya Sihanouk beranggapan bahwa Cina tetap mendukung Khmer Merah dan tidak menginginkan pemerintahan yang benar-benar demokratis di Kamboja. Hal ini berarti Vietnam tidak mungkin meninggalkan Kamboja.

Dari usul-usul dan pernyataan di atas baik dari Vietnam maupun dari Cina, sebenarnya dapat diperoleh gambaran dan penilaian mengenai sikap dan posisi masing-masing pihak yang terlibat. Tetapi selama ini usul-usul dan gagasan-gagasan yang diajukan ASEAN tidak bersifat substantif, melainkan sekedar menyangkut mekanisme atau wahana. ASEAN memang tampak aktif berinisiatif dengan usul dan gagasan tersebut, tetapi selama masalah hakiki tidak menjadi perhatian ASEAN, penyelesaian politik masalah Kamboja sulit dicapai. Bahkan walaupun pimpinan PKV setelah Kongres VI bulan Desember 1986 bersikap lebih lunak, sulit diharapkan Vietnam akan bergeser dari prinsip utamanya, yaitu penyingkiran Pol Pot dan kliknya, yang dilihatnya sebagai moncong, dan dengan demikian ancaman Cina.

Sebaliknya Vietnam dapat menyadari bahwa adalah sulit untuk mencapai penyelesaian politik Kamboja menurutkan usul-usul Vietnam semata-mata. Paling tidak Vietnam dapat melunakkan sikapnya mengenai kelompok Khmer Merah tanpa mengabaikan prinsip utama yaitu penyingkiran Pol Pot. Kemungkinan ini akan diperkuat jika terjadi peredaan ketegangan antara Vietnam dan Cina.

Penyelesaian politik masalah Kamboja akan mendukung pembaharuan ekonomi Vietnam, karena ditariknya sanksi-sanksi ekonomi oleh negara-negara Barat, terutama Jepang dan Amerika Serikat. Walaupun demikian saat ini tampaknya negara ini mungkin lebih tertarik oleh janji Soviet untuk meningkatkan bantuan ekonomi kepadanya, yang dikemukakan Ligachev pada Kongres VI PKV bulan Desember 1986.²¹

PEMBAHARUAN EKONOMI

Di sub kawasan Indocina terjadi perkembangan penting dalam negara-negara Vietnam dan Laos yang berhubungan dengan masalah pembaharuan ekonomi dan pergantian pimpinan. Masalah-masalah ini dapat mempengaruhi dan menentukan perkembangan tidak saja dalam negeri masing-masing

²⁰*Ibid.*

²¹*Kompas*, 19 Desember 1986.

negara, tetapi juga kawasan Asia Tenggara. Persoalan-persoalan yang dihadapi Vietnam pada masa ini tidak saja menyangkut kesulitan ekonomi yang menyebabkan diadakannya perombakan Kabinet Vietnam, tetapi juga pergantian pimpinan Partai Komunis Vietnam (PKV) karena meninggalnya Sekjen PKV, Le Duan, pada tanggal 10 Juli 1986.

Krisis ekonomi yang dihadapi Vietnam saat ini merupakan akibat lanjut dari kebijaksanaan pemerintah mengenai pembaharuan mata uang yang menggantikan Dong lama dengan Dong baru dengan nilai 1 berbanding 10 pada bulan September 1985 yang lalu. Timbul kenaikan harga, kekacauan dalam struktur harga dan upah yang memacetkan industri, dan makin langkanya barang-barang yang terus berlangsung telah menghancurkan perekonomian Vietnam. Keadaan ini ditambah lagi dengan makin meningkatnya jumlah penduduk dan pengangguran serta menurunnya laju pertumbuhan ekonomi. Program pemerintah yang mengatur redistribusi penduduk telah gagal karena pelaksanaan yang kurang siap, terutama oleh penguasa lokal.

Situasi inilah yang tampaknya menjadi latar-belakang keluarnya keputusan perombakan Kabinet oleh Dewan Negara Vietnam yang diumumkan dalam Komunike tanggal 21 Juni 1986, yaitu setelah Sidang Pleno ke-6 Komite Sentral PKV tanggal 19 Mei-6 Juni 1986. Delapan Menteri, termasuk Wakil PM To Huu, yang telah diganti menangani bidang-bidang: komunikasi dan transpor, keuangan, perdagangan dalam negeri, perdagangan luar negeri, bank negara, pertambangan dan batubara, dan kebudayaan. Penggantian ini mencerminkan kegagalan menteri-menteri terdahulu dalam usaha pembangunan perekonomian Vietnam yang menekankan perlunya badan-badan usaha negara dan mengecam usaha-usaha swasta. Sebagian besar pengganti-pengganti tersebut adalah pejabat-pejabat yang berhasil melakukan pembangunan ekonomi dan menjadi barisan depan pembaharuan di beberapa propinsi.

Selain itu Sidang Komite Sentral PVK menghasilkan kebijakan-kebijakan baru, yaitu: desentralisasi yang lebih besar, khususnya di bidang perencanaan, pembubaran badan-badan milik negara yang jelas tidak mampu lagi memenuhi standar umum dalam berproduksi, pemberian kebebasan kepada para manajer yang dinilai berhasil untuk memecat atau mengangkat tenaga kerja, dan pemberian otonomi kepada pimpinan bidang-bidang usaha untuk memperoleh pinjaman bagi pengembangan usahanya.²² Dari kebijakan-kebijakan ini tampak akan ada serangkaian perubahan mendasar yang akan dilaksanakan oleh tokoh-tokoh pembaharu dalam Kabinet.

²²*Kompas*, 24 Juni 1986.

Perombakan Kabinet dengan tokoh-tokoh pembaharu dan dihasilkannya kebijakan-kebijakan baru tampaknya mempengaruhi pergantian pimpinan PKV karena meninggalnya Sekjen PKV, Le Duan. Diberitakan adanya dua kelompok dalam Politbiro PKV, yaitu kelompok pertama yang menghendaki peranan negara dan partai dalam menangani perekonomian Vietnam, dan kelompok kedua yang menghendaki desentralisasi ekonomi yang lebih besar. Kelompok terakhir ini dikenal juga sebagai kelompok reformis.²³

Dalam tradisi Vietnam, pergantian personal dilakukan secara berhati-hati agar tidak memberikan kesan ketidak-satuan atau secara terbuka mendiskreditkan kepemimpinan yang sedang berlangsung. Hal inilah yang dilakukan oleh kelompok-kelompok pembaharu yang mengkonsolidasi posisi secara hati-hati dengan alasan kesatuan partai, keseimbangan regional, dan memperoleh konsensus yang lebih luas. Tokoh-tokoh pembaharu seperti Nguyen Van Linh, Vo Chi Cong, dan Von Van Kiet secara pelan-pelan mendapatkan posisi yang penting.²⁴

Kongres VI PKV dalam bulan Desember 1986 telah melahirkan pergantian kepemimpinan di negara ini. Kedudukan Sekjen PKV berpindah tangan dari Truong Chinh kepada Nguyen Van Linh. PM Pham Van Dong digantikan oleh Vo Chi Cong. Nguyen Van Linh dan Vo Chi Cong merupakan tokoh-tokoh pembaharu yang telah berhasil mengadakan pembangunan ekonomi di berbagai propinsi. Dengan terpilihnya mereka ini diharapkan pimpinan baru akan berhasil pula dalam melaksanakan pembaharuan ekonomi nasional.

Demikianlah perubahan yang terjadi di Vietnam yang mungkin akan mempengaruhi sikap dan pandangan Vietnam dalam hubungannya dengan dunia internasional umumnya, dan di kawasan Asia Tenggara khususnya. Bagaimanapun pembaharuan ekonomi akan membutuhkan hubungan yang lebih luas, terutama bantuan dan kerjasama ekonomi negara-negara luar. Selama ini masalah Kamboja telah menjadi perintang bagi ditingkatkannya hubungan dan kerjasama demikian, terutama bantuan ekonomi negara Barat, Jepang, dan AS. Sehubungan dengan inilah Vietnam diharapkan lebih lunak dalam mencapai penyelesaian politik Kamboja.

Seiring dengan perkembangan di atas, di Laos terjadi pengunduran diri Souphanouvong sebagai Presiden dan digantikan oleh Deputy PM Phoumi Vongvichit pada bulan Oktober 1986, sebulan sebelum Kongres Partai Pathet Lao diadakan. Pergantian ini tampaknya berkaitan erat dengan kemungkinan dibicarakannya pembaharuan ekonomi dalam kongres yang direncanakan.

²³Laurent Maillard, "Who'll Succeed Hanoi's Old Guard?," *The Jakarta Post*, 15 Mei 1986.

²⁴Nayan Chanda, "Changing the Guard," *FEER* (10 Juli 1986): hal. 10.

Kemungkinan ini diperkirakan karena terlihat pejabat-pejabat Pemerintah Laos yang secara tiba-tiba mulai menerima pihak asing yang selama ini dihindarkan. Pada bulan Oktober 1986, Claude Cheysson dari MEE telah berkunjung ke Laos. Setelah kunjungannya ini, Cheysson mengemukakan bahwa bantuan ekonomi MEE kepada Laos akan ditingkatkan.²⁵

Perkembangan ini diawali oleh inisiatif Laos untuk menawarkan perundingan dengan Muangthai mengenai masalah-masalah bilateral di antara kedua negara. Masalah sengketa tiga desa di daerah perbatasan, meningkatnya perdagangan gelap, dan masalah pengungsi akan menjadi bahan pembicaraan di antara kedua negara. Muangthai telah menanggapi inisiatif ini dengan mengirimkan delegasi yang diketuai PM Arun Panupong pada tanggal 27 November 1986.²⁶

Perkembangan di atas menunjukkan kesediaan Laos untuk mulai bersikap lebih terbuka terhadap negara-negara non-komunis yang mungkin juga dapat dilihat sebagai langkah awal untuk melaksanakan pembaharuan ekonomi yang akan direncanakan. Selain itu perkembangan tersebut lebih didorong oleh Uni Soviet yang menganjurkan peningkatan hubungan-hubungan di Asia dalam pidato Gorbachev tanggal 28 Juli 1986 di Vladivostok. Inisiatif ini juga merupakan isyarat bagi Vietnam untuk mengambil inisiatif meningkatkan hubungan diplomatik dan ekonominya di kawasan ini.²⁷

Dengan demikian terjadinya berbagai perkembangan di negara-negara Indocina tampaknya tidak dapat dilepaskan dari move Soviet terhadap sub-kawasan ini yang pada gilirannya akan membawa pengaruh kepada kawasan Asia Tenggara. Terjadinya persaingan atau pendekatan Sino-Soviet juga akan sangat mempengaruhi perkembangan negara-negara di sub-kawasan ini. Meningkatnya persaingan antara Cina dan Uni Soviet akan memperkuat pertentangan Cina dan Vietnam, karena Cina memandang kehadiran Soviet di Vietnam sebagai pengepungan terhadapnya. Sebaliknya terjadinya pendekatan di antara Cina dan Uni Soviet akan dapat meredakan kekhawatiran Cina terhadap Uni Soviet dan mengurangi ketegangan hubungannya dengan Vietnam.

STABILITAS POLITIK

Di beberapa negara ASEAN terjadi perkembangan-perkembangan yang dapat mempengaruhi stabilitas politik masing-masing negara yang mungkin

²⁵*The Jakarta Post*, 1 November 1986: Rodney Tasker, "The 'Red Prince' Bows Out," *FEER* (13 November 1986): hal. 60.

²⁶*Ibid.*; Paisal Sricharatchanya, "Barter on the Border," *FEER* (16 Oktober 1986): hal. 14.

²⁷Tasker, The "Red," hal. 60.

membawa perubahan-perubahan tertentu seandainya krisis politik yang timbul tidak teratasi. Timbulnya krisis-krisis politik telah menyebabkan dipercepatnya Pemilu masing-masing negara daripada yang direncanakan sebelumnya. Perkembangan ini terlihat di negara-negara: Muangthai, Malaysia, dan Filipina.

Krisis politik di Muangthai diawali dengan dibubarkannya Parlemen pada awal Mei 1986 setelah koalisi empat partai PM Prem Tinsulanonda kalah dalam pemungutan suara mengenai kebijaksanaan ekonomi, Rancangan Undang-undang Registrasi Diesel, dan munculnya mosi tidak percaya. Kekalahan ini disebabkan oleh pembangkangan beberapa anggota SAP (Partai Aksi Sosial) yang mendukung pihak oposisi. Rancangan ini dikalahkan dengan perbandingan suara 147 dan 145. Hal ini menyebabkan diadakannya Pemilu tanggal 27 Juli 1986, dipercepat daripada rencana sebelumnya.²⁸

Beberapa minggu setelah pembubaran Parlemen, PM Prem mengambil keputusan yang mengejutkan, yaitu pemecatan Jenderal Arthit Kamlangek dari jabatan Panglima Angkatan Darat, tetapi tetap menjabat sebagai Panglima Angkatan Bersenjata yang bersifat simbolis. Jenderal Arthit dianggap terlalu turut campur dalam dunia politik dan telah mendalangi pembangkangan beberapa anggota Parlemen di atas.

Pemecatan ini merupakan klimaks dari pertentangan yang terjadi di antara PM Prem dan Jenderal Arthit sejak tahun 1982. Sebelumnya mereka mempunyai kerjasama yang kuat, bahkan Jenderal Arthit telah menggagalkan terjadinya kudeta pada tahun 1981. Tetapi usaha-usaha Jenderal Arthit yang dipandang PM Prem tidak saja membahayakan kedudukannya, tetapi juga ingin memperkuat posisi militer dalam pemerintahan Muangthai telah menyebabkan timbulnya persaingan politik di antara mereka.

Pada tahun 1982 Jenderal Arthit menuntut supaya wewenang senat yang dikuasai oleh tokoh-tokoh militer disamakan dengan Parlemen yang anggotanya ditentukan oleh Pemilu. Kemudian tahun 1984 Jenderal Arthit mengecam keputusan PM Prem untuk mendevaluasi mata uang Baht dengan 14,5% dan menuntut penggantian beberapa menteri. Semua ini dapat diatasi karena dukungan terhadap PM Prem masih kuat. Bahkan pada bulan Maret 1986 PM Prem tidak bersedia memperpanjang masa jabatan Jenderal Arthit dan kemudian disusul dengan pemecatan di atas.²⁹

Posisi PM Prem yang kuat ini kemudian teruji lagi dalam Pemilu tanggal 27 Juli 1986. PM Prem tidak mengajukan atau mencalonkan dirinya dalam

²⁸ *Antara*, 2 Mei 1986.

²⁹ *Kompas*, 29 Mei 1986.

Pemilu ini. Tetapi karena tidak adanya partai yang mendapatkan suara mayoritas mutlak yang berhak menunjuk Perdana Menteri dari partai pemenang, maka PM Prem merupakan kompromi yang diterima koalisi untuk menjadi PM kembali walaupun dia tidak mencalonkan diri sebelumnya. Para tokoh partai terutama dari DAP (*Democrat Action Party*) yang sebelumnya dengan lantang menyatakan bahwa orang yang berhak jadi PM adalah orang yang menang dalam Pemilu dan pemimpin partai politik tidak akan memberi kesempatan kepada tokoh yang tidak menang dalam Pemilu menjadi PM akhirnya menerima kompromi tersebut.

Semua perkembangan ini menunjukkan posisi PM Prem yang kuat bukan saja karena dukungan raja dan sebagian besar kelompok militer, tetapi juga keberhasilannya mengatasi persoalan-persoalan yang timbul baik dalam mengatasi percobaan kudeta maupun tantangan-tantangan terhadap kebijaksanaannya selama periode pemerintahannya. Selain itu tindakannya terhadap Jenderal Arthit merupakan keberhasilannya untuk mengurangi dominasi dan partisipasi yang besar dari militer yang selama setengah abad ini demikian dominan. Ia berhasil memperlihatkan bahwa politik tidak harus tunduk kepada kelompok di luarnya, yaitu militer. *

Semuanya ini telah menunjang kestabilan politik Muangthai yang selama ini selalu diwarnai kudeta satu ke kudeta lainnya. Masalah pokok yang dihadapi selanjutnya oleh PM Prem ialah bagaimana memantapkan sistem politik yang efektif yang dapat mengakomodasi kepentingan-kepentingan partai dan tetap memperoleh dukungan militer bagi pemerintahannya.

Di Malaysia pun terjadi berbagai perkembangan yang menimbulkan krisis politik dalam pemerintahan PM Mahathir. Di negara bagian Sabah terjadi pertentangan antara Datuk Pairin Kitingan dari Partai Bersatu Sabah (PBS) dan Tun Mustapha Harun dari USNO (*United Sabah National Organization*) yang bergabung dengan Partai Berjaya mengenai siapa yang berhak menjadi Menteri Besar Sabah.³⁰ Persengketaan ini telah dieksploitasi menjadi masalah ras dan agama yang rawan bagi Malaysia yang pluralistis. Tetapi akhirnya masalah ini dapat diatasi dengan turut campurnya pemerintahan pusat dan Datuk Pairin Kitingan memenangkan kembali Pemilu yang diadakan untuk kedua kalinya.

Krisis Sabah berhasil diatasi karena pemerintah pusat telah bertindak hati-hati menangani masalah negara bagiannya yang telah dieksploitasi menjadi masalah ras dan agama untuk bersikap tidak memihak, karena bagaimanapun Partai Berjaya yang terlibat adalah anggota Barisan Nasional yang mayoritas anggotanya adalah Melayu. Sabah tetap menjadi bagian dari Federasi

³⁰Asnani Usman, "Gejolak Politik di Sabah," *Suara Karya*, 15 April 1986.

Malaysia, mungkin karena negara bagian ini menilai keikutsertaannya dalam federasi akan dapat terus mendorong kemajuan wilayahnya.

Di samping itu timbul berbagai persoalan yang dapat mengancam kesatuan Barisan Nasional umumnya, dan Partai UMNO (*United Malaysian National Organization*) khususnya. Perebutan kepemimpinan dalam Partai MCA (*Malaysia Chinese Association*) dan kemudian dibayangi oleh masalah penahanan Presiden MCA, Tan Koon Swan, oleh Pemerintah Singapura berkaitan dengan bangkrutnya perusahaan Pan-Electric, akan dapat mempengaruhi kelancaran kerja pemerintah karena sebagian dari menteri-menterinya berasal dari partai ini.³¹

Kemudian persoalan permintaan pengunduran diri Deputy PM Datuk Musa Hitam baik dari jabatannya dalam pemerintah maupun dari kepemimpinan Partai UMNO akan dapat mengancam persatuan UMNO karena terpecahnya dukungan terhadap Mahathir dan Musa Hitam yang semula dikenal sebagai pasangan yang paling serasi dalam mengendalikan pemerintahan. Turut campurnya kaum tua dalam UMNO untuk mengakurkan mereka berdua hanya berhasil membuat Datuk Musa Hitam tidak menurutkan niatnya melepaskan jabatannya dalam partai. Jabatannya dalam pemerintahan tetap dilepaskan karena Datuk Musa Hitam merasa tidak sanggup lagi bekerjasama dengan PM Mahathir. Ia juga merasa bahwa hanya dengan keputusannya itu tuduhan terhadap dirinya ingin merebut kedudukan PM tertangkis. Pengunduran diri Datuk Musa Hitam ini dari pemerintahan menyebabkan PM Mahathir membubarkan kabinet dan sebagai penggantinya telah ditunjuk Ghafar Baba sebagai Deputy PM.

Persoalan politik lainnya yang dihadapi Malaysia adalah makin meningkatnya oposisi dari Partai Islam se-Malaysia (PAS), terutama di negara-negara bagian Semenanjung Malaya bagian Utara (Kelantan, Trengganu, Kedah, dan Perlis). Meningkatnya dukungan terhadap PAS di wilayah-wilayah ini akan memberi pukulan kepada PM Mahathir karena daerah ini adalah basis politiknya.³²

Berbagai persoalan di atas dan kekhawatiran timbulnya isu-isu baru yang dapat mengancam stabilitas pemerintahan PM Mahathir telah mendorongnya untuk membubarkan Parlemen Nasional dan 11 dari 13 parlemen negara bagian. Tindakan ini disusul dengan diumumkannya Pemilu pada bulan Agustus 1986 yang dipercepat 11 bulan daripada rencana semula. Dengan tindakannya ini tampaknya PM Mahathir ingin menguji popularitas kepemimpinannya setelah timbulnya berbagai krisis politik di atas, dan sekali-

³¹A.R. Sutopo, "Krisis Politik Malaysia," *Media Karya* (11 April 1986), hal. 55.

³²*Ibid.*

gus mencari mandat baru untuk mengurus masalah ekonomi dan politik dalam negerinya.

Ternyata kepemimpinan PM Mahathir masih kuat dengan dimenangkannya Pemilu oleh Barisan Nasional yang meraih 148 dari 177 kursi Parlemen. Persoalan lebih lanjut bagi PM Mahathir adalah bagaimana mempertahankan persatuan tidak saja dalam UMNO sendiri, tetapi juga koalisi Barisan Nasional di satu pihak. Di lain pihak masalah penting lainnya adalah bagaimana mempertahankan integrasi nasional dari masyarakat Malaysia yang pluralis-tis, terutama kebijakan pemerintah pusat dan daerah.

Di Filipina, Pemilu yang dipercepat oleh Presiden Marcos ternyata telah membawa kejatuhannya dan dipilihnya Corazon Aquino sebagai Presiden setelah melalui masa Pemilu yang kontroversial. Kemenangan Presiden Corry Aquino tidak saja karena dukungan kekuatan rakyat dan gereja, tetapi juga kelompok militer, terutama Jenderal Fidel Ramos dan Menhan Juan Ponce Enrile yang membelot dari Marcos.

Bekas Presiden Marcos telah mewarisi berbagai persoalan yang harus diselesaikan Corry baik bidang politik maupun ekonomi. Dalam bidang politik masalah-masalah yang dihadapi Corry antara lain, pemberontakan komunis CPP (Partai Komunis Filipina) dan sayap militernya NPA (Tentara Rakyat Baru); gerakan separatis muslim MNLF (Front Pembebasan Nasional Moro) di bagian Filipina Selatan; hubungan Filipina dan Amerika Serikat (AS); dan tantangan dari para pendukung Marcos yang merongrong pemerintahan Corry Aquino.

Dalam bidang ekonomi Corry mewarisi hutang luar negeri sebanyak US\$26 milyar dan anggaran belanja yang defisit US\$1,9 milyar.³³ Keadaan ini masih diperumit oleh larinya modal ke luar negeri, pinjaman luar negeri yang makin sulit diperoleh, dan meningkatnya pengangguran.

Sementara persoalan-persoalan di atas tidak dapat segera diatasi Corry Aquino telah melakukan usaha-usaha yang penting dalam membereskan pemerintahannya, yaitu: membebaskan tahanan politik, termasuk beberapa pemimpin komunis; menghapuskan Konstitusi 1973 dan menandatangani konstitusi sementara yang disebut sebagai "Konstitusi Kebebasan"; membubarkan Parlemen (*Batasang Pambansa*); membentuk Komisi Konstitusi yang terdiri dari berbagai golongan, kecuali komunis; dan menawarkan gencatan senjata kepada pemberontak komunis yang diwakili oleh NDF (Front Demokrasi Nasional).

³³*The Jakarta Post*, 7 Juni 1986.

Dalam bidang ekonomi Corry Aquino mulai merancang usaha-usaha untuk pemulihan ekonomi. Corry membentuk komisi untuk menyelidiki dan mendapatkan kembali kekayaan Marcos yang diperkirakan mencapai US\$10 milyar. Tetapi sejauh ini usaha itu belum mendatangkan hasil yang memuaskan. Dalam mencari bantuan ekonomi dan pinjaman luar negeri, Corry juga telah mengunjungi negara-negara AS dan Jepang dan telah mendapatkan tanggapan positif dari kedua negara ini.

Masalah ekonomi merupakan salah satu persoalan yang paling sulit yang harus dihadapi Corry di samping masalah pemberontakan komunis. Dan pada hakikatnya hal ini akan mempengaruhi usaha-usaha yang ditempuh Corry untuk mengadakan rekonsiliasi nasional yang direncanakannya, yaitu penyelesaian secara damai baik dengan pemberontak komunis maupun dengan gerakan separatis Moro. Corry percaya bahwa berkembangnya pemberontakan-pemberontakan mereka ini disebabkan ketidakpuasan terhadap pemerintahan Marcos, terutama dalam bidang ekonomi.

Tetapi ternyata pendekatan Corry secara damai terhadap pemberontak komunis tidak mendapat dukungan sepenuhnya dari militer, terutama Menhan Juan Ponce Enrile. Enrile dengan terang-terangan telah mengecam kebijaksanaan Corry tersebut dan bahkan juga menggugat beberapa anggota Kabinet yang dipandang sebagai kelompok kiri. Hal ini makin meningkat setelah tidak terlihat kaum pemberontak komunis menunjukkan kesediaannya untuk menerima tawaran gencatan senjata yang diajukan Corry sejak bulan Mei 1986 sementara timbul bentrokan-bentrokan di antara militer dan komunis. Enrile menganggap pemberontakan komunis harus diatasi dengan kekuatan militer. Dalam pertentangan ini tampak Jenderal Fidel Ramos menunjukkan sikap tetap mendukung Corry.

Enrile juga mempersoalkan kedudukan Corry sebagai presiden. Menurut Enrile, Corry harus mengadakan Pemilu kembali untuk pemilihan presiden baru, segera setelah rancangan konstitusi baru diratifikasi. Pandangan ini didukung oleh Wakil Presiden Salvador Laurel.

Di lain pihak masalah pemberontakan MNLF tampaknya tidak terlalu sulit diatasi. Telah dicapai persetujuan gencatan senjata pada bulan September 1986 dengan Nur Misuari, ketua MNLF. Kelompok lainnya MILF (Front Pembebasan Islam Moro) yang lebih radikal di bawah pimpinan Salamat Hashim, walaupun dia tidak mengakui persetujuan di atas, telah bersedia mengadakan perundingan dengan Presiden Corry Aquino.

Persoalan-persoalan di atas mencapai klimaksnya ketika terjadi usaha kudeta sekelompok militer dan terbunuhnya Rolando Olalia, Ketua *Partido*

Ng Bayan (Partai Rakyat) dan Federasi Gerakan Buruh 1 Mei, pada pertengahan November 1986. Pembunuhan ini terjadi pada saat-saat perundingan gencatan senjata sedang diadakan antara Pemerintah Filipina dan NDF sebagai realisasi dari tawaran kelompok ini sejak awal November. Peristiwa itu telah menghentikan perundingan, karena pihak NDF menuntut supaya Menhan Enrile yang dituduh mendalangi pembunuhan tersebut dipecat oleh Corry Aquino sebelum perundingan dilanjutkan. Masalah ini kemudian disusul oleh pernyataan Jenderal Fidel Ramos yang mengusulkan supaya diadakan penggantian anggota kabinet yang tidak mampu.

Dihimpit oleh tuntutan dan usul tersebut akhirnya Presiden Corry mengambil keputusan memecat Enrile. Sementara itu ia mengancam kaum komunis untuk segera mencapai persetujuan gencatan senjata sampai batas waktu tanggal 1 Desember 1986 sebelum Corry mengubah kebijaksanaannya untuk menggunakan kekuatan senjata menghancurkan mereka. Kemudian diadakan perombakan kabinet untuk memenuhi usul Ramos.

Menjelang akhir tahun 1986 tampaknya Corry dapat bernafas lega karena telah dicapai persetujuan gencatan senjata dengan NDF. Sebelumnya pada bulan September telah dicapai persetujuan gencatan senjata dengan CPLA (Tentara Pembebasan Rakyat Cordillera) yang dipimpin bekas pastor Balweg. Perongrongan dari para pendukung Marcos dan kecaman dari Enrile telah diatasi, dan perombakan kabinet telah dilakukan serta Rancangan Konstitusi berhasil diselesaikan. Rancangan ini akan diajukan dalam plebisit nasional pada bulan Februari 1986 untuk mendapatkan dukungan rakyat. Demikian pula masalah pangkalan AS di Filipina dan kedudukan Corry sebagai Presiden sampai tahun 1992 telah ditentukan dalam rancangan tersebut.

Berhasilnya rancangan konstitusi diterima rakyat dalam plebisit nanti dan ditaatinya persetujuan gencatan senjata sampai batas waktu yang ditetapkan (Februari 1987) akan menjadi pelicin bagi Corry untuk meneruskan roda pemerintahannya yang didukung rakyat. Ketidakberhasilan untuk mengatasi persoalan-persoalan di atas hanya akan membawa Filipina kepada gejala-gejala politik yang tak akan habis-habisnya yang pada gilirannya akan mengancam kestabilan dan perdamaian kawasan Asia Tenggara.

Perkembangan di Asia Selatan Tahun 1986

Endi RUKMO*

Perkembangan yang terjadi di kawasan Asia Selatan selama tahun 1986 berkisar tidak saja pada perkembangan di dalam negeri seperti bentrokan antar-etnis hampir di semua negara di kawasan ini, tetapi juga pada bidang luar negeri, baik perkembangan hubungan antar-negara di kawasan seperti SAARC, maupun antara mereka dan negara-negara besar dari luar kawasan.

SAARC

SAARC (South Asian Association for Regional Corporation) dibentuk tanggal 7 Desember 1985 di Dhaka, dan beranggotakan tujuh negara Asia Selatan (Bangladesh, Bhutan, India, Maladewa, Nepal, Pakistan dan Sri Lanka). Organisasi ini bertujuan meningkatkan kerjasama regional yang meliputi bidang-bidang pertanian, telekomunikasi, meteorologi, penerbangan sipil, kebudayaan dan pendidikan.

Sejak awal organisasi ini sepakat untuk: (1) melarang semua bentuk pembicaraan bilateral mengenai masalah yang sedang disengketakan; (2) mencapai keputusan secara aklamasi. Jadi setiap anggota memiliki hak veto. Ditilik dari latar belakang hubungan antar-negara di kawasan ini, pencantuman masalah-masalah bilateral akan segera mengakibatkan kesulitan-kesulitan besar. Permasalahan antara India dan negara-negara tetangganya adalah mulai dari soal perbatasan sampai pada pelarian politik dan kegiatan subversif, pengembangan senjata nuklir, perdagangan dan penyelundupan serta pemanfaatan air sungai yang mengalir melewati beberapa negara.

Di samping permasalahan tersebut, masih terdapat faktor psikologis yang dapat pula menjadi sumber perpecahan. Faktor ini adalah kecurigaan terha-

*Staf CSIS.

dap India yang merupakan negara terluas di kawasan ini (menguasai 73% wilayah), mempunyai penduduk terbesar (77%), menguasai 78% GDP dan mempunyai angkatan bersenjata terkuat keempat di dunia. Sebaliknya India juga merasa resah dan curiga bukan terhadap salah satu negara tetangga, tetapi terhadap persekongkolan di antara negara tetangga untuk melawan India. Di samping itu kecemasan India juga muncul karena adanya pengaturan kerjasama keamanan antara salah satu negara di kawasan dan negara besar di luar kawasan yang salah satu tujuannya adalah menghadapi ancaman India.

Karena faktor tersebut muncul isu-isu yang mengatakan bahwa India berusaha mendominasi SAARC. Tetapi isu-isu tersebut segera dibantah oleh Perdana Menteri India, Rajiv Gandhi, yang mengatakan bahwa: (1) India tidak akan pernah mendominasi SAARC; (2) setiap anggota mempunyai kedudukan dan hak yang sama; (3) negara anggota SAARC perlu membangun kepercayaan untuk menghilangkan kesalahpahaman.¹

Persoalan di atas terus menghantui kelangsungan hidup SAARC. Bahkan KTT SAARC-II yang diadakan di Bangalore, India, pertengahan November 1986, tetap dibayangi oleh persengketaan bilateral yang terjadi baik antara India dan Pakistan maupun India dan Sri Lanka. Memang dalam pertemuan puncak itu sendiri masalah-masalah bilateral tidak boleh dibahas, tetapi kesempatan itu rupanya dimanfaatkan oleh setiap pihak untuk mengadakan pendekatan-pendekatan bilateral juga, seperti pertemuan terpisah antara Rajiv Gandhi dan PM Pakistan, Mohammad Khan Junejo, serta antara Rajiv Gandhi dan PM Sri Lanka, Jayewardene.

Meskipun demikian, KTT berhasil mengeluarkan sebuah komunike bersama yang antara lain menyatakan bahwa mereka sepakat untuk: (1) membuka sekretariat bersama yang permanen di Kathmandu, Ibukota Nepal, dengan Sekretaris Jenderal Pertama Abul Ahsan, seorang diplomat kawakan Bangladesh; (2) meningkatkan kerjasama ekonomi, perdagangan dan industri dan mengusahakan suatu investasi multilateral untuk memproses komoditi pertanian; (3) menyatukan strategi dalam menghadapi permasalahan ekonomi global di forum-forum internasional; (4) membentuk satu komite bersama untuk menanggulangi masalah narkotik; (5) mengecam terorisme. Dari kelima hasil konperensi tersebut yang paling konkret adalah hasil pertama, yaitu pembentukan sekretariat permanen. Yang lain masih harus dicarikan cara-cara untuk mencapainya. Yang paling mengambang adalah kecaman terhadap terorisme, karena belum terdapat suatu definisi yang seragam mengenai terorisme sendiri. Untuk ini telah dibentuk satu komite guna membuat formulasi mengenai hal itu dan kemudian akan diajukan pada Pertemuan SAARC Tingkat Menteri Luar Negeri pada pertengahan tahun 1987.²

¹Antara, 10 Desember 1985.

²Far Eastern Economic Review, 27 November 1986.

Usaha meningkatkan hubungan dan kerjasama di bidang ekonomi, perdagangan dan industri tampaknya masih menghadapi banyak rintangan. Seperti halnya perekonomian ASEAN, perekonomian negara-negara SAARC lebih bersifat kompetitif daripada komplementer. Jika ASEAN yang sudah berumur 19 tahun belum mampu mengatasi hambatan-hambatan yang ada, kiranya lebih sulit bagi SAARC yang baru menginjak usia dua tahun itu untuk meningkatkan kerjasama ekonomi seperti yang dicita-citakan, terlebih-lebih karena hantu persengketaan bilateral terus membayangi mereka.

MASALAH ETNIK

Masalah etnik merupakan masalah pelik yang sejak lama dihadapi India. Yang paling menonjol adalah usaha pemisahan kaum Sikh yang telah berlangsung lebih dari lima tahun. Masalah ini memuncak ketika pasukan India menyerbu tempat ibadah warga Sikh, Kuil Emas, di Amritsar pada bulan Juni 1984. Beberapa bulan kemudian, dalam bulan Agustus 1984, PM Ny. Indira Gandhi tewas ditembak oleh pengawalnya sendiri yang berasal dari kelompok Sikh. Oleh penggantinya, PM Rajiv Gandhi, masalah ini telah diusahakan untuk diselesaikan dengan diumumkannya suatu pernyataan bersama dengan kelompok Sikh moderat pada bulan Juli 1985.

Meskipun demikian usaha yang dilakukan oleh kelompok moderat itu rupanya tidak dihiraukan oleh kelompok Sikh Ekstrem. Mereka ini terus melakukan sabotase dengan membunuh beberapa pejabat tinggi, melakukan pemboman dan penembakan massal terhadap warga Hindu. Bahkan sekali lagi mereka berhasil menduduki Kuil Emas. Untuk itu PM Gandhi mendesak agar Pemerintah Sikh Moderat di Punjab berusaha mengatasi kemelut tersebut, dan mengancam akan kembali mengirimkan pasukan bila usaha itu tidak berhasil.

Ancaman itu menjadi kenyataan ketika pasukan pemerintah menyerbu untuk kedua kalinya ke Kuil Emas akhir Januari 1986. Setelah penyerbuan itu Gandhi menyatakan bahwa serangan itu dilakukan karena Pemerintah India tidak ingin membiarkan fanatisme berkembang di wilayah mana pun di negeri itu. Akibat serangan itu tiga menteri negara bagian Punjab, delapan pemimpin Partai Sikh, Akali Dal, dan empat anggota Partai Akali Dal di Parlemen mengundurkan diri. Mereka ini menuduh kelompok moderat Sikh bekerjasama dengan Pemerintah New Delhi guna membasmi warga Sikh.

Sekali lagi persetujuan dicapai antara Pemerintah Federal (New Delhi) dan Pemerintah Punjab yang ditandatangani oleh PM Gandhi dan Ketua Partai Akali Dal, Harehand Singh, pada bulan Juli 1986. Tetapi rupanya persetujuan

ini pun tidak digubris oleh kelompok ekstrem Sikh dan tindak terorisme tetap berlangsung hingga akhir bulan November 1986 dengan korban terakhir belasan warga Hindu tewas dibantai dalam perjalanan mereka. Akibat kejadian terakhir ini tampaknya kesabaran warga Hindu sudah habis. Sejak awal Desember 1986 mereka mulai mengadakan demonstrasi besar-besaran tidak saja di New Delhi, tetapi juga di negara-negara bagian lain untuk menentang kaum Sikh.

Permasalahan etnis lain yang dihadapi Pemerintah India adalah suku Gurkha dengan Front Pembebasan Nasionalnya (GNLF). Seperti halnya kaum Sikh, mereka ini juga melancarkan kampanye untuk mendirikan negara terpisah dari New Delhi. Mereka merasa diperlakukan sebagai warga negara kelas dua karena pemerintah pusat kurang memberikan perhatian di dalam pembangunan wilayah Gurkha.³

Selain masalah-masalah etnis, India juga menghadapi masalah agama dan bahasa. Kerusuhan yang cukup besar telah terjadi hampir di seluruh India awal bulan Desember 1986. Sumber kerusuhan itu adalah sebuah cerita di Harian *Deccan Herald* yang berjudul "Si Tolol Muhammad." Cerita ini dianggap menghina Nabi, sehingga mengundang reaksi dari umat Islam mulai dari Tunkur, 60 km sebelah barat Bangalore, sampai akhirnya meluas di seluruh wilayah India. Kerusuhan timbul di mana-mana mengakibatkan 16 orang tewas dan sekurang-kurangnya 700 orang ditahan. Kerusuhan lain telah terjadi pula di negara bagian Tamil Nadu, ketika warga Tamil berdemonstrasi menentang penggunaan bahasa Hindu sebagai bahasa nasional. Untuk mencegah agar kerusuhan itu tidak meluas, polisi telah menahan sekurang-kurangnya 5.000 orang.

Dari kerusuhan-kerusuhan di atas, tampak betapa beratnya beban yang ditanggung oleh Pemerintah Rajiv dewasa ini. Masalah-masalah inilah yang sangat menghambat pembangunan ekonomi negeri itu. Untuk mengatasinya, Pemerintah New Delhi harus memeras tenaga dan dana yang besar.

Meskipun tidak begitu parah, Pakistan juga sedang menghadapi masalah yang sama dengan India. Sejak Presiden Zia Ul-Haq menghapuskan hukum darurat bulan Desember 1985, telah terjadi dua kali bentrokan antara kelompok Islam Shiah dan Islam Sunni di Propinsi Punjab (wilayah Pakistan). Ini bermula dari sabotase jalannya upacara keagamaan Shiah oleh kelompok Sunni yang merupakan mayoritas di negeri itu (Shiah hanya sekitar 15%). Untuk mengatasinya Pemerintah Pakistan segera memberlakukan jam malam dan larangan ke luar rumah di kota Lahore, Sandah, Krishan Nagar, Mughalpura, Baghbanpura, Garhi Shahu dan Dharampura. Di samping itu

³Kompas, 2 Agustus 1986.

pada awal Desember 1986 juga terjadi perang suku antara suku Pathan dan Mujahir di Karachi yang mengakibatkan 70 orang tewas.

Seperti halnya India, Sri Lanka sedang dilanda kerusuhan-kerusuhan rasial yang melibatkan Suku Tamil di Propinsi Utara dan Timur yang merupakan minoritas dan suku Sinhala yang merupakan mayoritas. Berawal dari perasaan dianaktirikan, Suku Tamil itu akhirnya menuntut untuk memisahkan diri dari Sri Lanka dan membentuk negara merdeka sendiri. Tuntutan itu ditentang oleh sebagian besar rakyat Sri Lanka. Presiden Jayewardene pernah menyatakan bahwa Pemerintah Kolombo hanya akan mempertimbangkan suatu otonomi saja. Jawaban pemerintah itu ditolak oleh kelompok ekstrem Tamil yang menamakan dirinya sebagai Front Pembebasan Tamil dan Organisasi Pembebasan Rakyat Tamil.

Kerusuhan-kerusuhan semakin sering terjadi sejak terbunuhnya seorang mayor dari Suku Tamil yang juga seorang anggota parlemen pada tahun 1976. Sejak itu ratusan penduduk sipil yang tidak berdosa dan para petugas keamanan menjadi korban balas dendam. Bunuh-membunuh itu terus berlangsung antara Suku Tamil dan Suku Sinhala, dan memuncak pada bulan Juli 1983 ketika orang-orang Sinhala menyerang desa-desa Tamil di sekitar Kota Kolombo dan kota-kota lain di Sri Lanka.

Masalah Tamil ini mengundang campur tangan India, yang dituduh mengizinkan gerilyawan Tamil menggunakan wilayahnya sebagai basis utama. Pada mulanya Pemerintah Sri Lanka tidak menghendaki campur tangan asing atas masalah Tamil tersebut, yang dianggapnya sebagai masalah dalam negeri. Tetapi uluran tangan India akhirnya diterima dan bahkan pada KTT II SAARC (November 1986) India berhasil mempertemukan wakil-wakil dari Pemerintah Kolombo dan Suku Tamil.

Sampai saat ini masalah Tamil itu belum juga terselesaikan. Bahkan masalahnya semakin rumit, karena tidak saja melibatkan warga Sinhala, tetapi juga warga Islam yang juga mendapat serangan dari warga Tamil, dan perang antara warga Tamil sendiri.

PERKEMBANGAN DEMOKRASI

Dari perkembangan pembangunan politik di negara-negara Asia Selatan, India merupakan satu-satunya negara yang sudah sejak lama mengembangkan sistem demokrasi yang dianggap cukup sukses. Dalam beberapa hal Sri Lanka juga sudah lebih maju daripada Pakistan atau Bangladesh. Meskipun sering terjadi kerusuhan-kerusuhan etnis, agama atau bahasa, bangsa India sudah lebih sadar akan sistem pergantian kepemimpinan yang demokratis.

Hal seperti itu tidak terjadi di Pakistan atau Bangladesh. Perkembangan demokrasi di Pakistan jauh berbeda dari India. Setelah Pakistan memisahkan diri dari India Inggris tanggal 14 Agustus 1947, selama sembilan tahun negara ini masih tetap di bawah dominion Inggris. Baru pada tanggal 23 Maret 1956 Pakistan merdeka sepenuhnya. Sejak itu telah terjadi tiga kali pengambilalihan kekuasaan secara militer. *Pertama*, ketika Jenderal Muhammad Ayub Khan mengadakan kudeta pada bulan Oktober 1958 dan memproklamasikan sistem presidensial sebagai pengganti sistem parlemen federal serta memberlakukan suatu konstitusi baru pada tahun 1962. *Kedua*, ketika Ayub digulingkan oleh Jenderal Yahya Khan pada bulan Maret 1969.

Yahya Khan berusaha menghidupkan sistem demokrasi. Untuk itu pada bulan Desember 1970 diselenggarakan pemilihan umum yang bebas untuk pertama kalinya. Dalam Pemilu ini Partai Rakyat Pakistan (PPP) yang dipimpin oleh Zulfikar Ali Bhutto berhasil mendominasi pemilihan di Pakistan Barat, sementara Liga Awami yang dipimpin oleh Sheikh Mujibur Rahman berhasil memenangkan pemilihan di Pakistan Timur. Kesempatan ini dimanfaatkan oleh Mujibur Rahman untuk memisahkan diri dari Pakistan dan memproklamasikan Republik Bangladesh pada tanggal 26 Maret 1971. Proklamasi itu ditentang oleh Bhutto dan Yahya dengan mengirimkan pasukan ke Bangladesh. Tetapi dengan bantuan India pasukan Pakistan itu dipaksa menyerah di Dhaka pada bulan Desember 1971. Di Pakistan sendiri kemudian Yahya menyerahkan kekuasaannya kepada Bhutto yang berhasil memenangkan Pemilu.

Pengambilalihan kekuasaan secara militer ketiga terjadi ketika Jenderal Zia-Ul Haq memaksa Bhutto turun pada tahun 1977. Ia dihukum mati karena tuduhan berkomplot membunuh lawan-lawan politiknya. Segera setelah berkuasa, Zia berjanji akan menghidupkan kembali sistem demokrasi dan akan segera menyerahkan kekuasaannya kepada sipil. Tetapi selama kekuasaannya itu dua Pemilu telah ditangguhkan dan bahkan pada tahun 1979 ia memberlakukan keadaan darurat yang baru dicabut pada bulan Desember 1985.

Setelah berhasil dikukuhkan sebagai presiden untuk lima tahun lagi pada referendum yang dilangsungkan pada akhir Desember 1984, Zia baru merealisasi janjinya untuk menyerahkan kekuasaannya secara bertahap kepada sipil. Pada tanggal 25 Februari 1985 suatu pemilihan Dewan Nasional diselenggarakan, tetapi tidak mengizinkan partai-partai politik ambil bagian. Calon-calon ditentukan oleh daerah. Meskipun diboikot oleh Gerakan Restorasi Demokrasi yang merupakan gabungan partai-partai politik Pakistan yang menentang pemerintah, pemilihan itu akhirnya berhasil memilih Dewan Nasional. Sesuai dengan amandemen konstitusi, dewan harus memilih seorang

perdana menteri. Pada tanggal 24 Maret 1985 dewan berhasil memilih perdana menteri sipil pertama, Muhammad Khan Junejo. Menurut Zia, pemilihan perdana menteri itu merupakan tahap awal pemerintahan sipil di Pakistan. Meskipun banyak tantangan Pemerintah Junejo ini berjalan lancar sampai saat ini.

Tahap berikutnya yang dilakukan Pemerintah Zia-ul Haq adalah mencabut undang-undang darurat pada tanggal 30 Desember 1985. Dengan dicabutnya undang-undang itu, semua hak sipil diijinkan kembali termasuk pembentukan partai politik. Meskipun demikian perkembangan itu tidak ditanggapi secara positif oleh sebelas partai yang tergabung dalam Gerakan Restorasi Demokrasi (termasuk di dalamnya PPP). Mereka beranggapan bahwa usaha Zia itu tidak mencerminkan proses demokrasi. Dewan Nasional yang berhasil dipilih tidak mencerminkan wakil-wakil rakyat selama mereka itu bukan berasal dari partai-partai politik yang mempunyai kekuatan massa. Mereka juga menilai bahwa meskipun jabatan Perdana Menteri sudah diberikan kepada seorang sipil, Zia masih tetap menduduki jabatan Kepala Staf Angkatan Bersenjata. Jadi sebenarnya kekuasaan Zia tidak berkurang. Dia tetap merupakan orang terkuat di Pakistan. Sedangkan Junejo hanyalah kaki tangan Zia.

Tuduhan kelompok oposisi itu belum tentu benar seluruhnya. Junejo ternyata berani menggeser teman-teman dekat Zia dari pemerintahan. Dia juga telah merintis pembentukan Liga Muslim Pakistan dalam usaha menghidupkan kembali partai-partai politik. Usaha Junejo itu didukung oleh sebagian besar anggota Dewan Nasional yang berfungsi seperti parlemen. Meskipun Zia tetap belum setuju partai politik masuk parlemen, dia membiarkan tindakan Junejo itu.⁴ Itu mengungkapkan bahwa Junejo mempunyai keinginan untuk bebas dari Zia.

Meskipun demikian Junejo masih tetap mengharapkan dukungan dari Zia terutama dalam menghadapi Gerakan Restorasi Demokrasi yang dalam tindakan-tindakan mereka menentang pemerintah cenderung menggunakan aksi-aksi kekerasan. Aksi-aksi yang dilakukan oleh pengikut Benazir Bhutto (PPP) pada bulan Agustus 1986 berubah menjadi kerusuhan massal. Di samping itu Junejo juga tetap menginginkan dukungan militer, karena sampai saat ini organisasi yang baik di dalam militer Pakistan merupakan salah satu modal untuk menarik dukungan rakyat. Selama ini Angkatan Bersenjata Pakistan sudah terbukti menawarkan hal-hal yang menarik dan menguntungkan rakyat.

Perkembangan politik di Pakistan itu tidak jauh berbeda dari perkembangan di Bangladesh. Setelah negara ini menjadi merdeka bulan Desember

⁴*Far Eastern Economic Review*, 6 Februari 1986, hal. 32.

1971, Mujibur Rahman memimpin sampai tanggal 15 Agustus 1975, ketika dia tewas terbunuh dalam suatu kudeta militer. Setelah itu terjadi counter-coup dan sebagai akibatnya Bangladesh diperintah oleh pemerintah darurat perang yang dipimpin oleh tiga orang. Mereka ini menunjuk A.M. Sayem sebagai presiden. Tetapi pada bulan April 1977 kepala pemerintah darurat perang, Jenderal Ziaur Rahman mengambil-alih jabatan itu. Pada bulan Februari 1979 suatu parlemen baru dibentuk dengan Partai Nasional Bangladesh yang dipimpin oleh Ziaur sebagai partai yang berkuasa. Tetapi nasib Ziaur sama dengan Mujibur. Dia ditembak oleh anak buahnya sendiri ketika berkunjung ke Pelabuhan Chittagong tanggal 30 Mei 1981. Penembaknya sendiri kemudian berhasil ditewaskan dan secara otomatis Wakil Presiden Abdus Sattar mengambil-alih jabatan Ziaur sampai dia dikup oleh Letjen H.M. Ershad pada tanggal 24 Maret 1982.

Sebagai pemimpin pemerintah darurat perang, Ershad mengangkat Ahsanuddin Chowdhury menjadi presiden. Tetapi pada tanggal 11 Desember 1983 jabatan itu diambil-alih olehnya.⁵ Sejak itu dia merupakan orang terkuat di negara yang berpenduduk 95 juta orang itu. Meskipun tampak berhasil dalam politik luar negerinya, terutama keaktifannya dalam pembentukan SAARC, ia tidak begitu berhasil dalam mengatasi politik di dalam negeri. Pada tahun 1985 ia membekukan semua kegiatan politik dan baru dicabut pada akhir tahun itu.

Tetapi pencabutan pembekuan itu bukanlah merupakan pencabutan undang-undang darurat. Undang-undang ini tetap dipertahankan sampai secara resmi dicabut pada tanggal 11 November 1986. Keadaan inilah yang ditentang oleh dua kelompok oposisi utama, yaitu Partai Nasional Bangladesh yang terdiri dari tujuh kelompok oposisi dan dipimpin oleh Begun Khaleda Zia, dan Liga Awami yang merupakan gabungan dari 15 partai dan dipimpin oleh Sheikh Hasina Wajed. Meskipun demikian pada pemilihan parlemen yang diselenggarakan pada tanggal 7 Mei 1986, hanya Partai Nasional Bangladesh yang memboikot. Sedangkan Liga Awami tetap ikut ambil bagian dalam pemilihan itu dan memperoleh 70 kursi. Pemilihan itu sendiri akhirnya dimenangkan oleh partai pemerintah, Partai Jatiya, yang memperoleh 134 kursi dari 268 kursi yang diperebutkan.

Berbeda dari pemilihan parlemen di atas, pemilihan umum untuk memilih presiden yang diselenggarakan pada tanggal 15 Oktober 1986, telah diboikot oleh kedua partai oposisi di atas. Alasan-alasan mereka antara lain: (1) dalam suasana undang-undang darurat tidak mungkin terjadi proses demokrasi yang murni; (2) pemilihan presiden itu hanyalah sandiwara karena sudah jelas Ershad akan memenangkan pemilihan itu. Oleh karena itu meskipun Ershad

⁵ *Asia 1986 Yearbook*, Far Eastern Economic Review, hal. 107.

berhasil mengumpulkan suara terbanyak dan karenanya memenangkan pemilihan, pihak oposisi tidak mau mengakuinya karena dinilai bukanlah pilihan rakyat yang sebenarnya. Dari 48 juta rakyat yang berhak memberikan suara, hanya 18 juta suara memberikan suaranya, sementara 30 juta lainnya memboikot.

Di sini tampak pengaruh oposisi di kalangan masyarakat cukup besar. Hal ini sangat membahayakan kedudukan Ershad. Kelompok oposisi akan tetap menuntut dia mengundurkan diri, lebih-lebih jika ia tidak berhasil meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mengatasi kesulitan ekonomi yang parah sekarang ini.

HUBUNGAN ANTAR-NEGARA

Perkembangan yang menonjol di dalam hubungan antar-negara di kawasan Asia Selatan beberapa waktu belakangan ini terutama terjadi dengan munculnya inisiatif PM Rajiv Gandhi untuk memperbaiki hubungan India dengan negara-negara tetangganya. Sejak pengangkatannya dua tahun yang lalu, Rajiv telah banyak berusaha meningkatkan hubungan khususnya dengan Pakistan, Sri Lanka dan Bangladesh.

Hubungan antara India dan Pakistan merupakan hal yang paling menonjol di dalam hubungan antar-negara di kawasan itu, tidak saja karena sejarah pahit yang pernah dialami oleh bangsa yang pernah bersatu tersebut, tetapi juga karena Pakistan dewasa ini merupakan satu-satunya saingan India di kawasan. Oleh karenanya satu pihak selalu merasa tersaing atau terancam pihak lain. Masalah ini lebih dipanaskan oleh hadirnya kedua negara adikuasa yang mendukung salah satu pihak. Uni Soviet selalu mendukung India dan sebaliknya AS mendukung Pakistan. Sebenarnya masalah ini telah disadari oleh kedua negara, seperti terungkap dalam usul masing-masing. Pakistan pernah mengusulkan suatu pakta "non-war," sementara India mengusulkan suatu perjanjian persahabatan, kerjasama dan hubungan baik.

Salah satu usaha yang dilakukan adalah kunjungan Presiden Pakistan Zia-ul-Haq ke India tanggal 17 Desember 1985. Dalam pertemuannya dengan PM Gandhi suatu kesepakatan untuk meningkatkan hubungan bilateral telah dicapai. Kedua belah pihak sepakat untuk tidak saling menyerang fasilitas-fasilitas nuklir masing-masing.⁶ Kunjungan tersebut juga membahas masalah Kashmir dan Jammu yang dipersengketakan sejak tahun 1947 ketika Pakistan menyerbu wilayah itu. Kedua negara berperang lagi untuk memperebutkannya pada tahun 1965. Sejak itu terus terjadi bentrokan-bentrokan kecil yang sering

⁶*Far Eastern Economic Review*, 2 Januari 1986, hal. 29.

menimbulkan korban. Pada bulan Maret 1986, misalnya, telah terjadi bentrokan bersenjata antara pasukan India dan Pakistan yang mengakibatkan sepuluh pasukan Pakistan tewas.⁷

Usaha perbaikan hubungan kedua negara itu rupanya tidak berjalan mulus. Di samping masalah Kashmir, hambatan lain yang terus membayangi usaha di atas adalah munculnya kecurigaan bahwa pihak yang satu mencampuri urusan pihak yang lain. Ketegangan diplomatik antara keduanya sempat meningkat pada bulan Februari 1986, ketika Pakistan dituduh oleh India membantu golongan Islam dalam aksi kekerasan antara warga Hindu dan Islam di wilayah India Utara.⁸ Di samping itu, India juga menuduh Pakistan terlibat dalam kekerasan di Punjab dengan menyediakan kamp-kamp latihan untuk para teroris Sikh dan mensuplai persenjataan mereka.⁹ Sehubungan dengan itu Pakistan juga dituduh terlibat dalam usaha pembunuhan PM Rajiv Gandhi pada tanggal 2 Oktober 1986.¹⁰ Sebaliknya pihak Pakistan menuduh India telah memberikan bantuan kepada Partai Rakyat Pakistan yang dipimpin oleh Benazir Bhutto dalam upaya menggulingkan pemerintah resmi Pakistan.¹¹

Seperti halnya hubungan antara India dan Pakistan, hubungan India-Sri Lanka juga dihantui kecurigaan-kecurigaan satu pihak terhadap pihak lain. Di samping curiga terhadap Pakistan yang menjalin kerjasama dengan Amerika Serikat di bidang pertahanan, India juga curiga dan merasa "cemas" atas pembangunan militer Sri Lanka yang banyak mendapat bantuan dari negara-negara lain khususnya dari Israel, Inggris dan Pakistan. Sebaliknya Sri Lanka yang sedang dilanda krisis etnik itu menuduh India membantu Suku Tamil dengan mengizinkan wilayahnya dijadikan basis mereka untuk melawan Pemerintah Kolombo.

Untuk mengatasi masalah ini PM Rajiv Gandhi pernah mengatakan bahwa ia memberi jaminan kepada Pemerintah Kolombo tidak akan mengizinkan gerilyawan Tamil menggunakan India sebagai basis mereka dan mengusahakan penengahan antara Pemerintah Sri Lanka dan Kelompok Tamil itu.¹² Untuk itu kedua pemerintah telah beberapa kali mengadakan pertemuan. Yang terakhir pertemuan antara PM Rajiv Gandhi dan PM Jayewardene diadakan di Bangalore bersamaan dengan KTT SAARC. Itikad baik India ditunjukkan pula dengan menahan lebih dari 100 gerilyawan Tamil di negara bagian Tamil Nadu, India Selatan. Di antara yang ditahan adalah pemimpin kelompok

⁷*Suara Karya*, 22 Maret 1986.

⁸*Kompas*, 1 Maret 1986.

⁹*Sinar Harapan*, 3 April 1986.

¹⁰*Kompas*, 9 Oktober 1986.

¹¹*Antara*, 28 Agustus 1986.

¹²*Far Eastern Economic Review*, 2 Januari 1986, hal. 29.

terbesar Tamil, Velupillai Prabhakaran, dan penasihat politik Anton Balasinghan.¹³

Bagi India peran penengah ini sangat penting. Sebagai penengah ia tidak memihak. India tidak ingin hubungannya dengan Sri Lanka menjadi buruk dan tidak ingin melihat negara bagian Tamil Nadu menentanginya. Negara bagian ini merupakan asset yang cukup berarti bagi Partai Kongres. Dari sekitar 500 anggota parlemen, Tamil Nadu menguasai 129 kursi. Oleh karena itu apa yang diusulkan oleh Rajiv diusahakan agar tidak berat sebelah. Ia mendesak Sri Lanka untuk memberikan hak otonomi yang lebih besar pada golongan minoritas Tamil di Propinsi Utara dan Timur, tetapi tidak mendukung tuntutan Kelompok Tamil untuk memisahkan diri.

Meskipun demikian India merasa resah dengan tindakan Sri Lanka meminta bantuan dari Pakistan, yang berupa persenjataan, pelatih dan penasihat militer. Hal ini pernah ditegaskan oleh Presiden Zia-Ul Haq ketika berkunjung ke Sri Lanka bulan Januari 1986. Campur tangan Pakistan ini dianggap bisa memperburuk situasi hubungan ketiga negara itu.

Berbeda dengan hubungan India-Sri Lanka yang diwarnai oleh masalah etnik, hubungan Bangladesh-India lebih banyak diwarnai oleh persoalan-persoalan bilateral seperti pemanfaatan air Sungai Gangga, masalah perbatasan dan narkoba. Pertemuan antara Presiden Ershad dan PM Rajiv Gandhi di Bahamas bulan Oktober 1985 merupakan salah satu usaha konkret kedua negara dalam meningkatkan hubungan kedua negara dan menyelesaikan masalah-masalah yang menghambat. Dalam pertemuan itu Bangladesh memperoleh jaminan dari India untuk membagi air Sungai Gangga selama musim panas. Sementara itu masalah narkoba yang juga terjadi antara India dan Pakistan telah disepakati untuk dibahas dalam KTT SAARC.

Faktor psikologis yang terus menghantui hubungan antara India dan Pakistan atau India dan Sri Lanka, rupanya tidak terjadi dalam hubungan antara Pakistan dan Afghanistan. Meskipun demikian hubungan antara kedua negara ini jauh dari normal. Sejak partai komunis menguasai negeri itu (April 1978), dan pasukan Soviet hadir di sana, hubungan Pakistan dengan Afghanistan menjadi sangat buruk. Pergolakan yang terjadi di dalam negeri Afghanistan mengakibatkan mengalirnya ribuan pengungsi ke wilayah-wilayah Pakistan. Dan karena kehadiran pasukan Soviet semakin merasa terancam keamanannya.

Untuk mengatasi masalah pengungsi yang terus meningkat itu Pakistan mengusulkan diadakannya suatu perundingan. Tetapi karena Pakistan tidak mengakui rezim Kabul, Menteri Luar Negeri Pakistan waktu itu, Agha Shahi, mendesak agar PBB memprakarsai suatu perundingan tidak langsung (*prox-*

¹³*Prioritas*, 10 November 1986.

imity talks). Melalui beberapa pendekatan akhirnya perundingan tidak langsung babak pertama diselenggarakan di Jenewa bulan Juni 1982 yang dihadiri oleh wakil-wakil dari Pakistan, Afghanistan dan PBB. Agenda pembicaraan termasuk penarikan pasukan Soviet dari Afghanistan dan repatriasi pengungsi Afghanistan.

Sampai perundingan babak kelima yang diselenggarakan di tempat yang sama pada tanggal 27-30 Agustus 1985, pembicaraan hanya berkisar pada masalah jaminan internasional untuk tidak melakukan intervensi dan campurtangan di Afghanistan, dan masalah repatriasi pengungsi. Sementara itu masalah penarikan pasukan Soviet baru pertama kali dibicarakan pada babak keenam (Mei 1986). Hal ini disebabkan oleh keengganan pihak Soviet untuk menarik pasukannya. Tetapi setelah Gorbachev memegang tampuk pimpinan Kremlin, tuntutan Pakistan itu mulai diperhatikan dan dipelajari. Beberapa waktu sebelum pertemuan babak keenam itu, Moskow memutuskan akan menarik enam resimen pasukannya dari Afghanistan dan tidak akan menggantikannya dengan pasukan baru. Penarikan ini secara tuntas diselesaikan akhir Oktober 1986. Meskipun hanya 7% dari jumlah keseluruhan pasukan Soviet di Afghanistan, penarikan itu dianggap merupakan langkah positif menuju suatu penyelesaian menyeluruh.

HUBUNGAN DENGAN NEGARA ADIKUASA

Kawasan Asia Selatan ikut andil dalam peningkatan perlombaan senjata tidak saja persenjataan konvensional, tetapi juga persenjataan nuklir. Karena AS dan Uni Soviet hingga kini masih merupakan dua negara terbesar dalam suplai persenjataan di kawasan ini, maka mereka pun ikut andil dalam mewarnai hubungan antar-negara-negara di kawasan. Peningkatan hubungan antara Pakistan atau Sri Lanka dan AS selalu diikuti dengan perasaan was-was dan khawatir oleh India. Demikian pula sebaliknya, peningkatan hubungan antara India dan Uni Soviet mendapat tanggapan yang serupa dari Pakistan dan Sri Lanka. Hal itu disebabkan oleh adanya faktor-faktor psikologis seperti yang telah disebutkan sebelumnya.

Sebenarnya, sejak berkuasanya Rajiv Gandhi, India berusaha menjalin hubungan yang lebih seimbang dengan kedua negara superpower tersebut. Meskipun India tetap ingin meneruskan perjanjian perdamaian dan persahabatan dengan Uni Soviet yang ditandatangani tahun 1971 dan berlaku untuk masa 20 tahun, Rajiv juga berusaha meningkatkan hubungan dengan Washington, seperti yang telah dirintis oleh mendiang ibunya. Tetapi dari sikap Rajiv selama ini tampak bahwa dia lebih condong ke Moskow.

Beberapa bulan setelah terpilih menjadi Perdana Menteri India (Desember 1984), Rajiv sudah berkunjung ke Uni Soviet (Maret 1985) untuk menghadiri

penguburan Konstantin Chernenko. Kemudian untuk kedua kalinya ia berada di negara beruang pada kunjungan resminya bulan Mei 1985. Dalam kunjungannya itu ia menyatakan bahwa India mendukung posisi strategi Soviet dan sependapat dengan pandangan negara itu tentang perkembangan dunia. Kunjungannya itu menghasilkan kesepakatan bantuan Soviet sebesar US\$1,3 milyar untuk membiayai proyek-proyek kerjasama kedua negara. Untuk lebih meningkatkan hubungan militer Rajiv kemudian mengirimkan Menteri Pertahanan P.V. Narasimha Rao ke Moskow guna membicarakan bantuan perlengkapan militer modern dan alih teknologi sistem persenjataan Soviet.¹⁴

Kunjungannya ke Uni Soviet itu telah diimbangi dengan kunjungannya ke AS beberapa bulan kemudian untuk mendapatkan teknologi tinggi yang tidak didapat dari Uni Soviet. Kunjungannya itu dibalas dengan kunjungan Menteri Pertahanan AS, Caspar Weinberger, pada bulan Oktober 1986. Meskipun beberapa teknologi komputer diperkirakan akan diperoleh India, pada dasarnya AS masih enggan menjual teknologi tingginya kepada India karena takut akan bisa sampai ke tangan Soviet.

Dari hasil yang diperoleh, dapat disimpulkan bahwa India tampaknya lebih puas berhubungan dengan Uni Soviet, terutama setelah kunjungan balasan Gorbachev akhir bulan November 1986. Memang, selama ini India merasa khawatir akan peningkatan hubungan AS dengan Pakistan. Sejak invasi pasukan Soviet ke Afghanistan, AS memperbesar bantuan militernya. Pada tahun 1982 bantuan itu sudah senilai US\$1,2 milyar. Saat ini AS sudah menjual pesawat tempur termodernnya, F-16, kepada Pakistan dan tahun 1987 negara itu akan mendapatkan AWACS. Di samping itu AS juga membantu pengembangan teknologi nuklir Pakistan. Diperkirakan negara ini sudah memiliki kemampuan untuk membuat senjata nuklirnya sendiri.

Sehubungan dengan hal ini, Gorbachev dalam kunjungannya ke India telah menawarkan persenjataan canggih untuk mengimbangi apa yang telah dimiliki Pakistan itu. Dalam kesepakatan yang dihasilkan, Uni Soviet bersedia memberikan 40 Mig-29 dan berjanji akan membantu India dalam sistem radar untuk mengimbangi AWACS-nya Pakistan.

Dengan bantuan persenjataan dari kedua negara adikuasa itu tampaknya baik Pakistan, yang 95% persenjataannya diperoleh dari AS, maupun India, yang 75% persenjataannya diperoleh dari Uni Soviet, akan terus berusaha saling menandingi, karena satu pihak selalu merasa terancam oleh pihak lain. Hal ini dipanaskan oleh kehadiran AS dan Uni Soviet yang masing-masing mempunyai kepentingan. Selama persepsi keamanan kedua negara adikuasa itu tidak berubah, selama itu pula perlombaan persenjataan di kawasan itu terus berlangsung.

¹⁴ *Asia 1986 Yearbook*, Far Eastern Economic Review, hal. 151.

Ketidakpastian Perdamaian Timur Tengah

J. Kusnanto ANGGORO*

Peta politik Timur Tengah di awal tahun 1987 tampaknya merupakan paduan antara harapan dan kekhawatiran baru. Hampir semua negara di kawasan itu terjerat dalam kesulitan ekonomi, ketidakpastian atau bahkan gejolak politik. Serangan Amerika Serikat atas Tripoli dan Benghazi dalam insiden Teluk Sidra (April 1986) dan serangan Israel atas Markas Besar PLO di Tunis (Oktober 1986) semakin memperluas wilayah sengketa. Sejak saat itu krisis politik maupun perang terjadi bukan saja di kawasan "Mashrek" (Arab Timur) tetapi juga "Maghreb" (Arab Barat).

Merosotnya harga minyak bumi sering dianggap sebagai suatu gejala akan melemahnya "faktor Arab" yang mungkin dapat menimbulkan keengganan negara-negara Arab untuk menjalin hubungan dialog dengan pihak Barat. Bagi negara-negara yang tergantung pada kesempatan kerja di bidang industri pengilangan minyak bumi, seperti Libanon, Mesir dan Tunisia, merosotnya harga minyak bumi akan semakin memperluas ketidakpuasan sosial yang dapat menjelma menjadi konflik politik. Hal ini dapat menimbulkan ketidakstabilan kawasan, terutama jika ia disertai oleh perubahan afiliasi politik yang pada akhirnya akan merangsang keterlibatan negara-negara besar dalam konflik kawasan. Tetapi kesulitan ekonomi mungkin juga justru mendorong dialog. Kesulitan ekonomi yang dihadapi oleh Marokko dan Mesir serta ditundanya bantuan Amerika Serikat untuk kedua negara itu, misalnya, adalah faktor penting yang mendorong perundingan Hassan-Perez dan Mubarak-Perez.

Masalah baru yang tampaknya akan menguat kembali dalam tahun-tahun mendatang adalah konflik di Libanon. Kemenangan gerilyawan PLO atas

*Staf CSIS.

milisi Amal Shiah dalam perang antar-golongan sejak tiga bulan terakhir tampaknya justru akan mengembalikan peta konflik di Libanon seperti sebelum evakuasi PLO tahun 1982. Meskipun oleh karenanya PLO memperoleh kembali tempat berpijak di Libanon, kemenangan itu tidak dengan sendirinya memperteguh kedudukan Yasser Arafat. Ia menghadapi masalah bukan saja merosotnya bantuan keuangan untuk PLO dari negara-negara Arab tetapi juga keharusan meningkatkan kepaduan di antara faksi-faksi PLO sendiri. Hingga tingkat tertentu, kemenangan tersebut mungkin justru akan mengundang Iran sebagai aktor baru yang secara langsung terlibat dalam konflik di Libanon. Kekalahan Nabih Berri yang sering ditafsirkan sebagai menyusutnya pengaruh Suriah itu, misalnya, ternyata disertai oleh menguatnya posisi Iran di kalangan Shiah garis keras yang lebih dikenal sebagai milisi Hizbullah.

Selain itu, meskipun telah memasuki tahun ketujuh, perang Irak-Iran belum memperlihatkan kecenderungan mereda. Pada awal tahun 1986, perang Teluk Parsi itu ditandai oleh kemenangan di pihak Iran, baik dari segi militer setelah serangan atas kota pelabuhan al-Faw maupun dari segi diplomasi terutama setelah Dewan Keamanan PBB menggugat penggunaan senjata-senjata kimia yang dilakukan oleh Irak. Meskipun demikian, perdamaian Teluk Parsi tampaknya masih jauh dari kenyataan. Kesulitan ekonomi maupun politik kedua belah pihak tetap menjanjikan ketidakpastian Perang Teluk itu. Sebagian besar negara-negara Teluk sendiri sering bersikap ambivalen terhadap Perang Irak-Iran. Negara-negara besar justru menimba manfaat dari transfer persenjataan yang juga semakin meningkat seiring dengan eskalasi Perang Teluk.

Gejala-gejala di atas merupakan simpul utama dinamika Timur Tengah. Seiring dengan pergantian kepemimpinan politik Israel kepada Partai Likud yang cenderung lebih konservatif, perdamaian yang telah dirintis oleh Shimon Perez mungkin akan semakin sulit dicapai. Kepaduan negara-negara Arab tampaknya akan diuji melalui kemampuannya untuk menyelesaikan masalah domestik dan kemauan politiknya untuk meredam persaingan politik di antara mereka.

KETIDAKSTABILAN POLITIK INTERNAL

Timur Tengah meliputi wilayah yang membentang dari Teluk Parsi di sebelah Timur hingga ujung Afrika Selatan di sebelah Barat. Kawasan yang begitu luas itu terdiri dari beberapa negara yang menganut sistem ekonomi, politik maupun afiliasi ideologi yang berbeda. Semua ini menyebabkan tidak terdapatnya pola umum yang berlaku bagi semua negara. Meskipun demikian terdapat beberapa masalah yang pada umumnya dihadapi oleh negara-negara

Timur Tengah. Di kawasan Maghreb, masalah yang paling menonjol adalah radikalisasi politik dan ketidakpastian mengenai suksesi kepemimpinan. Sementara di kawasan Mashrek, kesulitan ekonomi dan hubungan antar-golongan merupakan masalah yang dianggap lebih mendesak.

Sejak pertengahan tahun lalu, misalnya, Marokko kembali disibukkan oleh bentrokan yang melibatkan para mahasiswa di Rabbat maupun unjuk rasa para petani miskin. Meskipun Raja Hassan masih dapat mengendalikan gejolak itu hingga tingkat yang tidak terlalu mengkhawatirkan, untuk jangka panjang radikalisasi itu dapat membahayakan stabilitas politik di Marokko.¹ Radikalisasi itu bukan sekadar cetusan ketidakpuasan sosial-ekonomi tetapi juga sebagai lambang menguatnya tuntutan anti-monarkhi yang dipelopori oleh "Gerakan Muda Islam" (*Youth Islamic Movement*).

Semua itu hanya akan menjadi masalah domestik semata-mata seandainya tokoh utama gerakan radikal, Abdel Karim Monteii, tidak menjalin hubungan dengan Iran dan gerilyawan Polisario yang memperoleh simpati dan dukungan dari Aljazair dan Libia. Tampaknya sukar mengharap bahwa Presiden Chadli Benjedid dan Muammar Khadafi akan mengurangi keterlibatannya dalam konflik di Sahara Barat.² Bagi Benjedid, dukungannya terhadap gerilyawan Polisario merupakan salah satu cara untuk mengidentifikasi Rabbat sebagai ancaman luar dan karena itu akan meningkatkan kepaduan elit politik di Algiers yang terpecah kembali setelah bekas Presiden Ahmed ben Bella yang radikal secara intensif menawarkan "Islam Kreatif" (*Creative Islam*) sebagai ideologi alternatif. Di pihak lain, Khadafi tetap menganggap Raja Hassan sebagai salah satu pesaing untuk menjadi pusat kekuatan kawasan Maghreb.

Meskipun masalah yang dihadapi oleh Raja Hassan itu tidak akan menentukan secara langsung usaha perdamaian Timur Tengah, ia dapat mempengaruhi kesungguhan dan kejujuran sesuatu prakarsa. Upaya Raja Hassan untuk mendamaikan sengketa Arab-Israel, seperti terlihat dari perundingannya dengan PM Shimon Perez di Istana Ifrane (Juli 1986) bukan didorong oleh "Semangat Fez" tetapi sebagai tebusan atas bantuan ekonomi dan militer dari Amerika Serikat yang ditunda enam bulan sebelumnya. Hingga tingkat tertentu, selain oleh karena gejolak "Nasserisme" yang menguat kembali, alasan seperti itu pula yang mendorong Presiden Husni Mubarak untuk merundingkan perdamaian Timur Tengah dengan PM Shimon Perez di Alexandria (September 1986).

¹Henry Munson Jr., "The Social Basis of Islamic Militancy in Morocco," *The Middle East Journal*, Vol. 40, No. 2 (Spring 1986): hal. 267-284; cf. Munson, "Islamic Revivalism in Morocco and Tunisia," *The Muslim World*, Vol. LXXVI, No. 3-4 (Juli-Oktober 1986): hal. 203-218; untuk penjelasan yang lebih singkat lihat *South*, Februari 1986.

²Ronald Bruce St. John, "Terrorism and Libyan Foreign Policy," *The World Today*, Vol. 42, No. 7 (Juli 1986): hal. 111-114.

Dalam skala Timur Tengah secara keseluruhan, gejolak radikalisasi Islam di negara-negara Maghreb itu memang tidak terlalu mengkhawatirkan karena ia dibarengi oleh melunaknya sikap Khadafi terutama setelah insiden Teluk Sidra. Tetapi pelunakan sikap itu bukan merupakan buah dari diplomasi kekerasan yang dilakukan oleh Presiden Reagan, melainkan karena keinginan Khadafi sendiri untuk meredam timbulnya gejolak politik domestik.³ Tampilnya Abdussalam Jalloud, Kweildi al Hamidi, Abu Bakr Younis Jaber dan Mustafa al Khourabi dalam kepemimpinan kolektif Libia sekurang-kurangnya menunjukkan bahwa pengambilan keputusan tidak lagi akan terpusat di Istana Bab al-Aziziyah, seperti telah berlangsung selama sembilan tahun terakhir. Ini memberi peluang bagi Libia untuk sedikit mengurangi keterasingannya dari negara-negara Arab yang lain.

Ketidakpastian lebih besar yang akan timbul di kawasan Maghreb tampaknya justru akan terjadi di Tunisia dengan semakin uzurnya Presiden Habib Bourguiba.⁴ Bekas PM Mohammed Mzali memang berhasil mengurangi pengaruh Wasilla ben Ammar, isteri Bourguiba. Tetapi popularitas Mzali merosot tajam setelah terjadi kericuhan dengan Libia dan dianggap terlalu dekat dengan tokoh-tokoh radikal, terutama Rachid Genouchi dan Fatah Mourou, dari "Gerakan Tendensi Islam" (*Islamic Tendency Movement*) yang menentang konservatifisme Aljazair. Di lain pihak, PM Rachid Sfar masih menghadapi berbagai masalah untuk menggalang basis dukungan politik. Reformasi ekonomi yang diajukannya, meskipun mendapat simpati dari negara-negara Arab dan Barat, ternyata justru memperoleh tantangan dari rekan-rekannya. Ketidakpastian mengenai siapa yang akan memegang kendali pemerintahan di Istana Khartega setelah Bourguiba itu penting bagi stabilitas Timur Tengah. Mzali, Sfar maupun tokoh-tokoh peringkat di bawahnya adalah reformis yang mungkin dapat mengurangi kubu konservatif Liga Arab yang selama ini ditopang oleh Marokko, Mesir, Saudi Arabia dan Tunisia.

Ketidakpastian itulah yang membuahkan beberapa spekulasi, termasuk kemungkinan kudeta militer yang didukung oleh Amerika Serikat. Hubungan rahasia antara Washington dan Jenderal Zine al Abidine ben Ali yang semakin intensif dilakukan setelah pidato Duta Besar Tunisia untuk Amerika Serikat, Habib ben Yahia, memang memperkuat kebenaran spekulasi itu.⁵

³Lihat Lisa Anderson, "Qadhafi and His Opposition," *The Middle East Journal*, Vol. 40, No. 2 (Spring 1986):hal. 225-237.

⁴Lihat *South*, September 1986; untuk perkembangan yang lebih lengkap mengenai perkembangan militansi Islam di Tunisia lihat misalnya Susan Waltz, "Islamist Appeal in Tunisia," *The Middle East Journal*, Vol. 40, No. 4 (Autumn 1986): hal. 593-613; cf. Munson, "Islamic Revivalism."

⁵*Africa Confidential*, Vol. 27, No. 15 (Juli 1986): hal. 7; lihat juga Habib ben Yahia, "Tunisia: A Strategic Asset or a Burden for the West," *World Affairs Journal*, Vol. 5, No. 2 (Spring 1986): hal. 17-24.

Pada saat yang sama, gejolak dan konflik politik di kawasan Mashrek lebih mengkhawatirkan.⁶ Sumbu utama pertikaian tetap terletak pada hubungan antar-golongan dalam suatu masyarakat plural dan kesulitan ekonomi. Kedua-duanya menyebabkan ketegangan domestik maupun kawasan. Legitimasi pemerintahan Presiden Hafez al-Assad di Suriah yang ditegakkan melalui dominasi kelompok minoritas Shiah-Alawi atas mayoritas Sunni, misalnya, meningkatkan kegigihan "Persaudaraan Muslim" untuk menentang Partai Baath. Masalah itu menjadi semakin serius setelah pemimpin Persaudaraan Muslim, Mohammed Said Habibi, menjalin hubungan dengan kelompok Sunni di Libanon dan Ayatullah Rohullah Khomeini. Gejala ini dapat meningkatkan intensitas konflik di Libanon maupun merenggangkan hubungan Suriah-Iran.

Kasus yang simetrik terjadi antara minoritas Sunni dan mayoritas Shiah dalam pemerintahan Presiden Saddam Hussein. Di Irak, masalah itu menjadi semakin rumit karena gerakan "sempalan" (*irredentist*) Kurdi memperoleh dukungan dan dimanfaatkan oleh Suriah maupun Iran untuk merongrong kewibawaan Presiden Hussein.

Selain itu, merosotnya bantuan minyak bumi dari Iran kepada Suriah ataupun bantuan keuangan dari negara-negara Teluk kepada Irak menimbulkan masalah pelik bagi Presiden Assad maupun Hussein. Usaha Suriah untuk mengimbangi kecanggihan senjata Israel, seperti halnya tekad Irak untuk memenangkan Perang Teluk, semakin menguras sumberdaya nasional mereka. Meskipun demikian, baik Presiden Assad maupun Hussein masih mempunyai karisma yang cukup besar sehingga kesulitan ekonomi yang dihadapinya tidak menimbulkan ledakan ketidakpuasan sosial pada tingkat yang membahayakan. Tetapi masalah ekonomi seperti itu tampaknya merepotkan Raja Hussein, terutama setelah berkobarnya kerusuhan mahasiswa Universitas Yarmouk (Mei 1986) yang didukung oleh Persaudaraan Muslim maupun Partai Komunis.

Kesulitan yang harus dihadapi oleh Raja Hussein itu semakin bertambah setelah pergantian kepemimpinan di Israel. Tampilnya kembali Yitzhak Shamir sebagai Perdana Menteri memang akan menimbulkan masalah berat bagi Yordan, terutama karena mayoritas penduduknya yang berkebangsaan Palestina. Bahkan bagi negara-negara Arab pada umumnya, Israel di bawah kepemimpinan Partai Likud memang lebih keras daripada Partai Buruh. Bukti sejarah bahwa "Persetujuan Camp David" justru ditandatangani pada masa pemerintahan Partai Likud tidak menjamin penyelesaian masalah Palestina yang dihadapi sekarang karena bagi Israel terdapat perbedaan arti historio-kultural antara Sinai dan Tepi Barat Yordan serta Jalur Gaza.

⁶Ian Black, "Middle East Map Remains the Same," *The Guardian*, 4 Agustus 1986, hal. 8.

Satu hal penting yang mungkin meredam kekerasan PM Shamir adalah pertarungannya kembali untuk memperebutkan kursi kepemimpinan politik melawan Partai Buruh pada tahun 1988. Ancaman Perez bahwa ia akan keluar dari pemerintahan jika Shamir tidak melanjutkan prakarsa perdamaian yang dirintisnya merupakan petunjuk mengenai perbedaan sikap antara Buruh dan Likud. Buruh yang memandang masalah Palestina dari perspektif "Zionisme Sosial" memang memiliki peluang untuk memberi konsesi yang lebih besar daripada Likud yang memandang masalah itu dari perspektif "Zionisme Territorial."⁷

Tetapi perbedaan pendapat antara Buruh dan Likud itu tampaknya akan berkurang setelah PLO menguasai kembali sebagian wilayah Libanon Selatan. Wilayah di sekitar Sidon yang akan menjadi alas pijak aksi militer PLO itu, misalnya, hanya terletak sejauh 35 mil dari tapal-batas Israel-Libanon dan dengan demikian termasuk dalam kawasan yang dianggap rawan oleh Israel. Oleh sebab itu, baik Partai Buruh maupun Likud akan melihat masalah Palestina bukan dari perspektif Zionisme tetapi dari perspektif keamanan. Dengan kata lain, siapa pun yang memegang kendali pemerintahan di Israel akan melihat kehadiran gerilyawan PLO itu sebagai ancaman bagi "kedalaman strategis"-nya. Meskipun demikian, soal bagaimana Israel akan mengantisipasi ancaman itu akan ditentukan oleh perkembangan yang terjadi di Libanon.

LIBANON: PUSARAN KONFLIK TIMUR TENGAH

Libanon merupakan ajang pertikaian yang paling rumit di kawasan Timur Tengah, karena pertikaian maupun konflik bersenjata terjadi bukan hanya di antara kelompok keagamaan tetapi juga antar-sekte di dalam suatu kelompok keagamaan maupun konflik yang melibatkan pihak-pihak luar. Pertikaian antara kelompok Maronit, Druze, Sunni dan Shiah merupakan persaingan historis yang sukar diselesaikan. Untuk mempersatukan kelompok-kelompok itu melalui "kesepakatan nasional" (*national pact*) yang diejawantahkan dalam pembagian kekuasaan politik secara konfesional tampaknya tidak lagi memuaskan kelompok Islam karena pembagian itu mengukuhkan dominasi kelompok Kristen Maronit.⁸

⁷Untuk pembahasan yang menyeluruh mengenai perbedaan aliran Zionisme yang dianut oleh Partai Buruh dan Likud, lihat Shlomo Avineri, "Ideology and Israel's Foreign Policy," *The Jerusalem Quarterly*, No. 37 (1986): hal. 3-13.

⁸Pembagian kekuasaan politik secara konfesional yang disepakati tahun 1943 menetapkan bahwa kedudukan Presiden harus dipegang oleh seorang Kristen Maronit, Perdana Menteri, Ketua Parlemen dan Panglima Angkatan Bersenjata, berturut-turut, dipegang oleh Muslim Sunni, Shiah dan Kristen. Sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, kedudukan

Hingga kini tidak ditemukan cara untuk meredam konflik. "Kantonisasi" dengan membentuk propinsi otonom bagi setiap komunitas keagamaan selalu ditentang oleh kelompok Islam, karena kecenderungan kelompok Kristen Maronit untuk menguasai Pantai Barat yang strategis dan subur. Pilihan untuk mengubah sistem politik Libanon menjadi negara kesatuan atas dasar "nasionalisme" juga hanya dapat dilakukan setelah kelompok Kristen Maronit mengendorkan keangkuhan kulturalnya.

Pilihan yang paling dapat diterima adalah mengubah kesepakatan nasional. Tetapi usaha untuk itu justru membuka konflik bersenjata antar-milisi Phalangis. Awal tahun lalu, misalnya, lembaran sejarah Libanon dibuka oleh pertempuran sengit antara milisi yang dipimpin oleh Elie Hobeika dan Shamir Geagea. Ini berbeda dari pertikaian antar-Phalangis sebelumnya yang timbul karena perbedaan afiliasi politik. Pada dasawarsa 1970-an, misalnya, karena setiap partai membentuk milisi sendiri, persaingan antara mereka dapat diwujudkan dalam bentuk pertempuran antar-milisi. Pertikaian antara Partai Sosial Demokrat dan Partai Liberal, misalnya, timbul dalam bentuk pertempuran antara Milisi Phalangis dan Milisi Tiger. Kecenderungan ini berbeda dari pertempuran Hobeika-Geagea yang tampaknya lebih disebabkan oleh persaingan pribadi dan perbedaan strategi untuk menghadapi kelompok non-Kristen.

Dengan mengingat bahwa pertempuran antar-Phalangis itu terjadi setelah Pertemuan Damaskus yang disponsori oleh Suriah dapat diduga bahwa keterlibatan pemerintahan Presiden Assad cukup besar. Ikatan historio-kultural antara Libanon dan Suriah, kekhawatiran Suriah terhadap Israel dan kemungkinan kembalinya PLO yang dianggap mengurangi pengaruh Damaskus atas Beirut, merupakan faktor-faktor yang mendorong Suriah untuk memberi perhatian besar terhadap dinamika politik di Libanon.⁹ Kerjasama yang dijalinnya dengan kelompok Amal Shiah pimpinan Nabih Berri merupakan salah satu cara untuk mempengaruhi keputusan politik di Beirut.

Di lain pihak, pemerintahan Gemayel lebih dekat kepada Israel dan negara-negara Barat, terutama Perancis, yang memiliki ikatan historis dan kepentingan politik untuk mempertahankan dominasi pemerintahan Kristen Maronit. Oleh sebab itu, ketika dalam Pertemuan Damaskus Elie Hobeika

kaum Kristen Maronit jauh lebih kuat daripada kelompok etnik yang lain. Pembagian seperti ini merupakan salah satu sebab timbulnya konflik yang berkepanjangan di Libanon. Untuk pembahasan teoritis, antara lain, lihat John Edwin Mroz, *Beyond Security: Private Perception among Arabs and Israelis* (New York: Pergamon Press, 1984); untuk analisis lihat Mohammad Golam Mustafa, "The Crises in Lebanon: Multidimensional Aspects," *BISS Paper*, No. 2 (Desember 1984).

⁹David A. Korn, "Syria and Lebanon: A Fateful Entanglement," *The World Today*, Vol. 42, Nos. 8-9 (Agustus/September 1986): hal. 137-143.

dianggap memberi konsesi besar bagi tuntutan kelompok Islam Gemayel segera mengambil tindakan kekerasan.

Tindakan keras Gemayel atas Hobeika itu tampaknya ditafsirkan oleh kelompok non-Kristen sebagai perpecahan di antara kelompok Kristen Maronit. Salah satu kelompok non-Kristen yang memanfaatkan perpecahan itu adalah Hizbullah. Sejak minggu pertama bulan Oktober 1986 milisi yang memperoleh dukungan Iran itu melakukan serangan gencar terhadap pasukan Perancis yang tergabung dalam Pasukan Keamanan PBB dan Pasukan Libanon Selatan (*South Lebanon Army*) bentukan Israel.¹⁰

Dapat dipersoalkan apakah serangan-serangan milisi Hizbullah itu merupakan tujuan jangka pendek atau jangka panjang. Tujuan jangka panjang milisi Hizbullah adalah membentuk Republik Islam Libanon yang berkiblat kepada semangat fundamentalisme Iran yang pada gilirannya dapat mendukung rencana Khomeini untuk memusnahkan Israel. Akan tetapi tujuan itu baru dapat dicapai setelah mereka memperoleh tempat berpijak yang lebih kuat di Libanon. Karena itulah, sebagai tujuan jangka pendek Hizbullah menginginkan kekosongan militer di Libanon Selatan yang kemudian akan diisinya. Ini merupakan salah satu alasan mengapa, selain menyerang Pasukan Keamanan PBB, Hizbullah mengambil sikap ambivalen dalam konflik antara milisi Amal Shiah dan gerilyawan PLO.

Bersamaan dengan meningkatnya pamor Hizbullah itulah sebenarnya gerilyawan PLO dapat mengalahkan milisi Amal Shiah yang terpaksa membagi kekuatannya pada dua medan laga, yaitu di sekitar Lembah Bekkaa untuk menghadapi Hizbullah dan di seberang Utara Sungai Litani untuk menghadapi PLO. Akibatnya, meskipun milisi Amal Shiah mengambil inisiatif lebih dahulu dengan menyerang pemukiman Palestina di Rashadiyah, Shatilla dan Burj al-Barajneh, gerilyawan PLO dapat memetik kemenangan melalui serangan baliknya atas pemukiman Amal Shiah di Magdusheh.

Hingga tingkat tertentu ijin yang diberikan oleh Presiden Gemayel kepada PLO untuk memasuki Libanon melalui Pelabuhan Juniye tampaknya bertumpu pada perhitungan jangka pendek untuk menekan kelompok Amal Shiah yang belakangan ini semakin radikal. Kepemimpinan Nabih Berri yang moderat di dalam kelompok itu mulai dibayangi oleh munculnya Mustafa Dirhani yang lebih radikal dan berorientasi kepada fundamentalisme Iran.¹¹ Oleh sebab itu, merosotnya pamor Nabih Berri setelah kekalahannya dari gerilyawan PLO akan menghadapkan Gemayel pada pilihan-pilihan yang

¹⁰*The Washington Post National Weekly Edition*, 13 Oktober 1986.

¹¹*Newsweek*, 15 Desember 1986.

lebih rumit. Dirhani mungkin saja membentuk koalisi sementara dengan milisi Hizbullah. Bersamaan dengan hubungan yang telah dijalin oleh kelompok Sunni Tohid di bawah pimpinan Sheikh Shaban dengan Ayatullah Rohullah Khomeini,¹² terlepas dari soal apakah koalisi antara Amal Shiah dan Hizbullah itu akan benar-benar terjadi, peluang keterlibatan Iran dalam konflik antar-golongan di Libanon menjadi semakin besar.

Lebih dari itu, sekurang-kurangnya untuk jangka pendek, terbuka pula kemungkinan koalisi antara milisi Hizbullah dan PLO karena keduanya memiliki kesamaan kepentingan untuk mengikis pengaruh Suriah di Libanon. Dari satu segi, kerjasama semacam ini merupakan keuntungan besar bagi gerilyawan PLO karena dengan demikian ia dapat memperbaiki hubungannya dengan Iran yang berada dalam kesulitan sejak pertengahan tahun lalu setelah Yasser Arafat menghubungi Massoud Rajavi, salah seorang tokoh pelarian Iran, di Baghdad. Kemungkinan ini akan sangat mengkhawatirkan bagi PM Yitzhak Shamir maupun Nabih Berri. Clinton Bailey,¹³ salah seorang ahli masalah Arab dari Universitas Tel Aviv, bahkan menduga bahwa hal itu akan mengubah sikap Israel terhadap milisi Amal Shiah karena keduanya menginginkan status quo di Libanon Selatan dan tidak menghendaki kehadiran gerilyawan PLO.

Jika dugaan Bailey itu benar, langkah yang paling aman bagi Israel tanpa menanggung risiko kecaman internasional seperti yang dialaminya setelah invasi langsung ke Libanon Selatan pada tahun 1982 adalah membantu milisi Amal Shiah dan Pasukan Keamanan PBB untuk mengambil-alih Libanon Selatan. Tetapi soal apakah Israel benar-benar akan menempuh langkah seperti itu ditentukan oleh kemampuan Nabih Berri untuk tetap mempertahankan pamornya dari bayangan Dirhani. Jika tidak, Israel tidak akan berani menanggung risiko terlalu besar dan ia akan tetap mempertahankan kehadiran militernya di Libanon Selatan.

Bagi negara-negara Barat, perubahan peta politik di Libanon itu perlu diperhatikan bukan hanya karena ia secara langsung mempengaruhi legitimasi pemerintahan Kristen Maronit tetapi juga karena ia berkaitan dengan meningkat atau tidaknya kegiatan terorisme internasional. Kembalinya gerilyawan PLO di Libanon Selatan dapat mengurangi intensitas kegiatan terorisme Palestina jika hal itu disertai dengan suatu pengakuan politik. Selain itu, Pemerintah Israel juga harus menghentikan deprivasi kultural dan penindasan

¹²Seperti dikutip oleh Richard Cottam, "Iran -- Motives Behinds Its Foreign Policy," *Survival*, Vol. XXVIII, No. 6 (November/Desember 1986): hal. 493.

¹³Seperti dikutip oleh Glenn Frankel, "Yet Another Conflict in Lebanon's South," *The Washington Post National Weekly Edition*, 13 Desember 1986.

politik serta memberi kesempatan ekonomi yang lebih baik bagi pemukim Palestina di Tepi Barat Yordan maupun Jalur Gaza.¹⁴

Suatu masalah yang masih menjadi pertanyaan adalah soal apakah merosotnya pengaruh Suriah di Libanon Selatan akan merangsangnya untuk memberi dukungan bagi teroris Amal Shiah ataukah mendukung terorisme Abu Musa ataukah sekadar memobilisasi pemukim Palestina di Suriah untuk menjadi "Pasukan Pembebasan Palestina" (*Palestinian Liberation Army*). Berbeda dari dukungan Suriah terhadap teroris Amal Shiah dan Abu Musa yang dapat dilakukannya secara tersembunyi, hal yang sama tidak mungkin dilakukannya atas mobilisasi para pemukim Palestina. Oleh sebab itu, seiring dengan kesulitan ekonomi yang dihadapi oleh Suriah, tampaknya dukungan secara tersembunyi akan menjadi pilihan bagi Presiden Assad.

Dari uraian di atas terlihat bahwa pihak yang paling tersudut karena kehadiran PLO dan kemudian mengawali perubahan peta politik itu adalah Libanon, padahal ia merupakan daerah penyangga antara kubu Arab dan Israel. Oleh sebab itu, perdamaian di Timur Tengah untuk sebagian dicerminkan pada perdamaian di Libanon. Hal ini hanya mungkin tercapai jika pihak-pihak luar mengakui kedaulatan politik Libanon, sedangkan Presiden Gemayel juga mampu memberi jaminan bahwa wilayahnya tidak akan menjadi basis ancaman bagi Israel.

BABAK BARU PERANG TELUK

Awal tahun 1986 ditandai oleh kemenangan Iran di beberapa medan laga. Setelah melintasi Selat Shatt al-Arab, misalnya, pasukan Iran berhasil melumpuhkan dan menguasai al-Faw -- kota pelabuhan Irak yang terpenting setelah Basra. Sejak saat itu pers Barat mulai berspekulasi mengenai akhir Perang Teluk dengan kemenangan bagi pihak Iran.¹⁵

Tetapi spekulasi seperti itu tampaknya terlalu menyederhanakan masalah karena kemenangan Iran tersebut juga dibarengi oleh keberhasilan usaha Raja Hussein untuk mendekatkan kembali hubungan antara Suriah dan Irak. Suriah adalah satu-satunya negara Arab yang secara terbuka mendukung Iran sehingga pendekatannya dengan Irak dapat menciptakan suatu formasi baru

¹⁴South, January 1986; cf. Time, 22 Desember 1986; untuk pembahasan mengenai pengaruh faktor kesulitan ekonomi terhadap dorongan terorisme, lihat William O. Beeman, "Terrorism: Community Based or State Supported?" *American-Arab Affairs*, No. 16 (Spring 1986): hal. 29-36.

¹⁵Swiss Press Review and News Report, Vol. XXV, No. 20 (Oktober 1986): hal. 2-3; lihat juga Foreign Report, 23 Oktober 1986.

dalam Perang Teluk. Lebih dari itu, akhir suatu peperangan tidak ditentukan semata-mata oleh keberhasilan di suatu medan laga tetapi juga oleh cadangan sumberdaya, motivasi, pergantian kepemimpinan politik domestik yang secara drastis mengubah kebijakan politik luar negeri dan peranan pihak ketiga.¹⁶

Ayatullah Rohullah Khomeini memang berhasil memobilisasi wanita dan anak-anak dalam jumlah besar. Ia mengharapkan agar hal itu mampu mendukung rencana serangan serentak melalui sepanjang perbatasan dan bukan sekadar serangan sporadis yang selama ini dilakukannya. Meskipun demikian tetap diragukan apakah keunggulan jumlah personal militer itu sanggup menandingi profesionalisme dan kecanggihan sistem persenjataan Irak. Iran memang memperoleh pasokan senjata dari beberapa negara, termasuk Amerika Serikat dan Israel. Tetapi pasokan senjata itu justru akan menimbulkan masalah ekonomi yang lebih berat,¹⁷ padahal dalam perang konvensional kesiapan dan ketangguhan ekonomi untuk mempersiapkan perang jangka panjang justru memainkan peranan yang lebih menentukan. Tampaknya peningkatan produksi dari ladang minyaknya di Pulau Sirri tidak akan cukup untuk menutup defisit neraca ekonomi perangnya.

Di lain pihak, meskipun juga menghadapi kesulitan ekonomi, pemerintahan Baghdad masih memperoleh bantuan keuangan dalam jumlah yang cukup berarti dari negara-negara Teluk. Pertengahan tahun lalu, Presiden Saddam Hussein bahkan berhasil membujuk Raja Hussein agar diijinkan untuk membangun pipa minyak yang melintasi wilayah Yordan. Pendekatannya dengan Suriah mungkin akan memberi peluang akan dibukanya kembali pipa-pipa minyak yang ditutup oleh Presiden Assad pada tahun 1981. Dengan kata lain, untuk jangka panjang Irak memiliki peluang yang lebih baik untuk memperbaiki defisit neraca ekonomi perangnya, apalagi ia merupakan satu-satunya negara anggota OPEC yang diberi kebebasan untuk menetapkan kuota produksi.¹⁸

Salah satu persoalan yang merepotkan Presiden Hussein adalah gerakan sempalan Kurdi yang memperoleh bantuan dari Israel, Turki, Suriah dan Iran. Khomeini bahkan berhasil menjalin hubungan dengan Massoud Barzani, pemimpin Partai Demokrasi Kurdi, dan memintanya untuk meningkatkan

¹⁶John H. Sigler, "The Iran-Iraq Conflict: The Tragedy of Limited Convention War," *International Journal*, Vol. XLI, No. 2 (Spring 1986): hal. 424-456.

¹⁷*The Washington Post*, 28 April 1986; *The New York Times*, 5 Juni 1986.

¹⁸Untuk pembahasan singkat mengenai ekonomi perang Iran maupun Irak, lihat George Joffe, "Tehran's Race Against Time," dan "Survival Tactics," dalam *South*, Desember 1986, hal. 47-50.

gerakan oposisi terhadap pemerintahan Presiden Hussein. Usaha pembunuhan atas Presiden Hussein pada pertengahan tahun lalu juga dilakukan oleh kelompok ini.

Meskipun demikian kecil kemungkinannya bahwa gerakan yang dipelopori oleh Barzani itu mampu merebut massa sehingga cukup mempunyai kekuatan untuk mengubah kebijakan politik luar negeri Irak. Mayoritas bangsa Kurdi bukan bernaung di bawah kepemimpinan Barzani tetapi Jalal Talabani dari Partai Persatuan Patriotik yang berorientasi ke Suriah. Dengan kata lain terlalu berlebihan untuk mengharap bahwa gerakan sempalan Kurdi mampu mengubah struktur kepemimpinan di Baghdad. Jika terdapat peluang untuk itu, tampaknya justru akan berasal dari salah satu sayap dalam Partai Baath sendiri. Tetapi yang akan tampil adalah suatu oligarkhi militer. Dan perubahan kepemimpinan seperti ini tampaknya kurang mempengaruhi kebijakan politik luar negeri Irak, sehingga oleh karenanya orientasi politik paska-Hussein tetap akan mengambil sikap bermusuhan terhadap Iran.

Ketidakpastian mengenai perubahan atau kesinambungan politik luar negeri tampaknya justru akan terjadi di Iran setelah Khomeini.¹⁹ Ayatullah Hussein Ali Montazeri yang telah ditunjuk sebagai pengganti Khomeini adalah seorang penganut garis keras dan kurang menginginkan perdamaian dengan Baghdad. Tetapi ia bukan merupakan kekuatan tunggal dalam struktur politik Iran. Pemimpin-pemimpin yang lain, misalnya, PM Hussein Musavi dan Presiden Ali Khamenei, justru lebih condong kepada Hojatulislam Hashemi Rafsanjani yang menganut garis yang lebih moderat. Kelompok moderat ini pun juga menuntut turunnya Saddam Hussein dari singgasana kepresidenannya sebagai syarat mutlak untuk mengakhiri Perang Teluk. Kemungkinan akan timbulnya kepemimpinan kolektif yang terdiri dari Montazeri, Rafsanjani dan Ali Khamenei tidak banyak pengaruhnya bagi Perang Teluk.

Oleh sebab itu, sekurang-kurangnya secara teoritis, hanya pihak ketiga yang dapat diharapkan untuk mengakhiri atau meredakan intensitas perang. Tetapi soal apakah harapan seperti itu akan terwujud ditentukan oleh perhitungan rasional setiap pihak ketiga. Sebagian besar negara-negara Timur Tengah ternyata justru dapat mengambil manfaat dari berlanjutnya Perang Irak-Iran. Karena perang itu, misalnya, Israel dapat mengurangi citra dirinya sebagai ancaman utama bagi bangsa Arab. Arab Saudi juga tampil sebagai kekuatan kawasan baru seperti kemudian dilembagakannya dalam organisasi Dewan Kerjasama Teluk (1981) setelah Irak dan Iran terjerat dalam medan

¹⁹*The Washington Post*, 10 November 1986; untuk analisis singkat, antara lain, lihat Jean Gueyras, "No Holds-Barred as the Mullahs Struggle for Successions," *The Guardian*, 9 November 1986.

laga. Sebelumnya, kepemimpinan Arab Saudi hanya berada di balik bayang-bayang "Pan-Arabisme" ataupun "Pan-Islamisme" yang masing-masing dirancang oleh Saddam Hussein dan Reza Pahlevi. Lagi pula, Arab Saudi juga baru menjadi kekuatan dominan di dalam OPEC setelah pecahnya Perang Teluk itu.

Meskipun demikian terdapat perbedaan antara Israel dan Arab Saudi. Israel menghendaki akhir Perang Teluk untuk kemenangan di pihak Iran, meskipun setelah itu ia harus menghadapi Iran sebagai lawan. Ini didasarkan atas perhitungan jangka pendek bahwa kemenangan Iran akan disertai oleh surutnya lambang kebesaran Irak. Menurut anggapan Israel, kemenangan Iran akan berarti bahwa wilayah kekuasaan Irak semakin sempit karena Propinsi Timur akan dikuasai oleh Iran, Barat oleh Suriah dan Barat Laut oleh Turki.²⁰ Di lain pihak, meskipun kurang menyukai Irak, negara-negara yang tergabung dalam Dewan Kerjasama Teluk menghendaki kemenangan Irak terutama karena kekhawatiran mereka terhadap fundamentalisme Islam. Ini merupakan salah satu alasan tentang ambivalensi negara-negara Teluk dalam Perang Irak-Iran. Arab Saudi, misalnya, memberi bantuan tidak saja dalam bentuk finansial tetapi juga fasilitas dan beberapa kemudahan pengapalan ekspor kepada Irak. Secara tidak langsung, bersama dengan Kuwait dan Uni Emirat Arab, pemerintahan Riyadh juga menggunakan supremasinya dalam penentuan harga minyak bumi untuk menyudutkan Iran. Tetapi pada saat yang sama, Arab Saudi juga menawarkan kesediaannya untuk membantu Irak membayar pampasan perang jika memang pengadilan internasional seperti akhir-akhir ini selalu dituntut oleh Iran memutuskannya.

Negara-negara besar pemasok persenjataan yang mengharapkan devisa dari berlanjutnya Perang Teluk terletak di antara dua ekstrem itu. Bahkan bagi Amerika Serikat, tampaknya berlaku anggapan "bahwa lebih baik kedua negara itu terjerat dalam perang yang berkepanjangan dan kemudian melemahkan keduanya daripada menentang kepentingannya di kawasan itu."²¹ Oleh sebab itu perubahan sikap Amerika Serikat terhadap kawasan Teluk Parsi, meskipun hal itu hanya terjadi dalam hubungannya dengan Iran, akan mempengaruhi eskalasi atau de-eskalasi Perang Teluk.

Tetapi selama ini kebijakan Amerika Serikat lebih banyak diwarnai oleh perhitungan jangka pendek. Transfer persenjataannya ke Iran, misalnya, sebagian besar juga didorong oleh pragmatisme untuk memperoleh sumber-

²⁰J.M. Abdulgani, *Iraq and Iran: The Years of Crises* (London: Croomhelm, 1984), hal. 214; cf. James R. Kurth, "American Perceptions of the Israeli-Palestinian Conflict and the Iranian-Iraq War," dalam *Superpowers Involvement in the Middle East* ed. Paul Marantz and Blema S. Steinberg (Boulder, Colorado: Westview Press, 1985), hal. 241-244.

²¹*Los Angeles Times*, 16 Februari 1986.

dana yang akan disumbangkannya kepada gerilyawan Contra di Nikaragua dan sebagai konsesi atas kesediaan Teheran untuk membantu pelepasan warga negara Amerika yang disandera milisi Hizbullah. Lagi pula, penjualan senjata tersebut tampaknya tidak mempersoalkan kemungkinan sikap politik para penguasa Iran pasca-Khomeini yang betapapun sukar diharapkan untuk menjadi pro-Amerika. Oleh sebab itu, akibat politik yang ditimbulkannya bagi perdamaian Timur Tengah tidak akan terlalu besar dan sebaliknya hal itu justru akan semakin mendorong eskalasi Perang Teluk. Pernyataan Nizar Hamdoon,²² Duta Besar Irak untuk Washington, bahwa transfer persenjataan itu akan semakin memacu perlombaan senjata di kawasan Timur Tengah merupakan salah satu wujud kekhawatiran itu.

Pada saat yang sama, lembaga-lembaga internasional, misalnya, Organisasi Konperensi Islam, Gerakan Non-Blok maupun Liga Arab tidak pernah memainkan peranan cukup penting untuk mengendalikan eskalasi Perang Teluk. Lebih dari itu, usaha Sekretaris Jenderal PBB tentang gencatan senjata terbatas yang melarang serangan atas sasaran non-militer juga tidak pernah dipatuhi sepenuhnya oleh kedua belah pihak.

Perkembangan terakhir justru memperlihatkan suatu pola hubungan baru di antara negara-negara Arab. Merenggangnya hubungan Iran-Suriah, bersamaan dengan pendekatan Irak-Suriah akan semakin memperkeras niat Iran untuk meningkatkan intensitas serangannya. Teheran tampaknya harus berpacu dengan waktu sebelum kemampuan ekonominya semakin merosot. Tawaran yang lebih moderat dari kubu Rafsanjani tampaknya tidak mungkin dipenuhi oleh Baghdad, terutama oleh karena Presiden Saddam Hussein menyadari bahwa tawaran itu sebenarnya lebih dialamatkan bagi perebutan pengaruh di antara para mullah sendiri. Hingga tingkat tertentu, kunci perdamaian Teluk Parsi justru terletak di tangan Irak. Tetapi tampaknya ia masih berkeyakinan bahwa pihaknya memiliki keunggulan militer, suatu faktor penting yang mendorongnya untuk melakukan serangan terhadap Iran pada permulaan Perang Teluk. Peluang akan kebangkitan ekonomi Irak dan kesulitan ekonomi Iran serta keunggulan persenjataan Irak dan keunggulan jumlah milisi maupun semangat jihad Iran tampaknya justru akan mengawali babak baru Perang Teluk.

KONPERENSI PERDAMAIAN INTERNASIONAL

Sejak terjadinya konflik Timur Tengah, khususnya setelah konflik itu menjelma menjadi Perang Arab-Israel, telah ditempuh berbagai upaya perdamaian. Pada prinsipnya upaya-upaya itu dapat dibedakan menjadi dua

²²South, Januari 1987.

kategori, yaitu upaya yang didasari atas pendekatan parsial dan pendekatan yang lebih menyeluruh. Pendekatan parsial pada umumnya dibicarakan di luar forum PBB dan, yang lebih penting lagi, mengabaikan masalah Palestina. Di lain pihak, pendekatan menyeluruh berusaha untuk menghindari kelemahan itu tetapi seringkali tidak dirumuskan dengan bahasa yang jelas. Persetujuan Camp David, misalnya, merupakan salah satu upaya perdamaian yang bertumpu pada pendekatan parsial karena ia hanya melibatkan Mesir dan Israel. Selain itu, Persetujuan Camp David juga tidak menampung perjuangan rakyat Palestina maupun Dataran Tinggi Golan. Pada saat yang sama, Resolusi PBB No. 242 dan 338 merupakan contoh pendekatan menyeluruh yang kurang dirumuskan dengan jelas sehingga mengundang penafsiran yang berbeda antara pihak yang bersengketa.

Dengan memperhatikan dinamika politik internal dan kedudukan Libanon sebagai pusaran konflik antar-negara di kawasan Timur Tengah, suatu konperensi internasional merupakan pilihan yang paling baik. Konperensi yang menurut reneana akan melibatkan Mesir, Libanon, Yordania, Suriah, Israel, PLO, anggota Dewan Keamanan PBB dan wakil-wakil dari Gerakan Non-Blok itu diharapkan tidak saja mampu meredam konflik antar-negara tetapi juga menyelesaikan masalah Palestina yang merupakan sumbu utama sengketa Arab-Israel.

Gagasan tentang konperensi seperti itu sebenarnya bukan merupakan suatu gagasan baru. Ia telah mulai dibicarakan sejak tahun 1983, ketika PBB menyelenggarakan konperensi mengenai masalah Palestina di Jenewa. Hingga kini tidak terdapat suatu usulan pun yang memperoleh dukungan seluas konperensi internasional seperti itu. Dukungan itu, misalnya, terlihat dari selalu tereantumnya konperensi internasional dalam dokumen pertemuan tingkat menteri negara-negara Non-Blok sejak tahun 1985. Lebih dari itu, pada Sidang Majelis Umum PBB yang lalu, tercatat 107 negara memberi dukungan.

Tetapi besarnya dukungan itu tidak dengan sendirinya menjamin akan terselenggaranya konperensi internasional karena dua negara yang paling berkepentingan, Amerika Serikat dan Israel, secara diam-diam justru menentangnya. Bahkan jika semula terlihat gelagat bahwa Amerika Serikat akan lebih fleksibel terhadap gagasan itu, pada tahun 1986 pemerintahan Reagan kembali pada sikapnya semula yang lebih diwarnai oleh pendekatan parsial. Melihat kepentingan ekonomi, politik dan keamanan Amerika Serikat di Timur Tengah yang tampaknya semakin dapat diandalkan, kecil kemungkinan bahwa ia akan berubah sikap.²³

²³Harold H. Sanders, "U.S. Policy and Middle East Peace: A Critical View," *American-Arab Affairs* No. 18 (Fall 1986): hal. 48-56.

Hingga tingkat tertentu, pandangan Israel sejajar dengan Amerika Serikat. Ia hanya menginginkan format perundingan dwipihak dengan negara-negara yang bersengketa dengannya. Sebelum memangku jabatannya, PM Shamir mengatakan bahwa konperensi internasional hanya akan semakin menyudutkan Israel. Lebih dari itu, pihak Israel juga tidak mau mengakui ataupun berunding dengan PLO.

Sukar diharapkan bahwa negara-negara Eropa Barat akan berbuat banyak bagi terselenggaranya konperensi internasional atau sekurang-kurangnya membujuk Amerika Serikat agar mengubah sikapnya. Dugaan ini bertolak dari kenyataan bahwa meskipun Eropa Barat memiliki kepentingan ekonomi, politik dan keamanan di Timur Tengah, mereka tidak menaruh simpati terhadap gagasan konperensi seperti itu. Semua negara Eropa Barat bahkan termasuk di antara 41 negara yang tidak memberikan suara (abstain) dalam pemungutan suara yang diselenggarakan oleh Majelis Umum PBB.

Oleh sebab itu diplomasi Timur Tengah pada tahun 1987 tampaknya harus kembali dari titik awal seperti usaha yang pernah dilakukan setelah evakuasi PLO dari Libanon. Tetapi soal apakah usaha untuk membujuk Yasser Arafat agar mengakui eksistensi Israel itu dapat berhasil harus lebih gigih diperjuangkan. Berbeda dari situasi ketika Arafat menandatangani "Persetujuan PLO-Yordani" (Februari 1985) yang secara implisit mengakui Resolusi PBB No. 242 dan dengan demikian mengakui secara de facto eksistensi Israel, kini PLO mempunyai tempat berpijak untuk melancarkan aksi militer dan oleh karena itu juga memiliki posisi tawar-menawar yang lebih tinggi.

Semangat perjuangan PLO tampaknya justru akan semakin besar, terutama setelah Arafat berhasil mendekati beberapa pemimpin PLO garis keras, antara lain, Naif Hawatmeh dan George Habash. Pada saat yang sama, PLO juga bernaung di antara negara-negara Arab yang lebih moderat, terutama setelah Raja Hassan berhasil menjinakkan Suriah. Oleh karena itu menjadi pertanyaan apakah rekonsiliasi PLO itu merupakan awal radikalisasi Arafat atau justru moderasi Hawatmeh dan Habash.²⁴ Tetapi karena selama ini PLO tergantung pada bantuan ekonomi dan dukungan politik negara-negara Arab lebih besar kemungkinannya bahwa rekonsiliasi itu merupakan awal sikap moderat PLO.

Jika diimbangi oleh konsesi-konsesi dari Israel, situasi seperti itu akan membantu proses perdamaian. Konsesi yang diharapkan oleh negara-negara Arab, antara lain, adalah penarikan pasukan Israel dari wilayah yang didudukinya sejak tahun 1967 (Resolusi PBB No. 242, 1967); pengakuan hak

²⁴Tentang usaha konsolidasi di dalam tubuh gerilyawan Palestina yang terutama dilakukan oleh Sekretaris Jenderal Fatah, Farrouk Kaddoumi, lihat *Time*, 15 Desember 1986.

rakyat Palestina untuk menentukan nasib sendiri, pengakuan PLO sebagai wakil yang sah rakyat Palestina dan terjaminnya proses peralihan oleh Dewan Keamanan PBB (Rencana Brezhnev dan Piagam Fez, 1982);²⁵ serta penyelesaian masalah pengungsi Palestina dan konperensi perdamaian internasional (Persetujuan PLO-Yordan 1985). Semua itu bertolak dari tumpuan minimal seperti tertuang dalam Piagam PBB mengenai "hak untuk menentukan nasib sendiri" dan "perdamaian serta keamanan internasional."

Tetapi konsesi-konsesi itu, terutama hak untuk menentukan nasib sendiri, tampaknya tidak akan dipenuhi oleh Israel. Selama ini ia hanya menawarkan otonomi terbatas pada hak-hak kultural dan ritus keagamaan, bukan otonomi politik, kepada rakyat Palestina di Tepi Barat Yordan maupun Jalur Gaza.²⁶ Untuk jangka panjang, kebijakan seperti itu tidak menjanjikan perdamaian. Apalagi seiring dengan represi politik dan diskriminasi kesempatan kerja yang dialaminya, rakyat Palestina juga semakin menyadari atas hak-hak politiknya. Di kalangan generasi muda, yang merupakan 75% dari rakyat Palestina secara keseluruhan, semangat nasionalisme meningkat pesat justru karena represi politik dan kesulitan ekonomi itu. Semua ini menuntut saluran damai. Jika tidak, mungkin hal itu justru akan menjelma menjadi terorisme atau tindak kekerasan lain yang lebih mempersulit Israel maupun negara-negara Barat pada umumnya.²⁷

Oleh sebab itu yang menjadi persoalan ialah apakah Israel mau memberi konsesi pada negara-negara Arab. Sebagai suatu negara yang pada prinsipnya defensif, meskipun seringkali melakukan suatu serangan preemtif, perubahan sikap seperti itu dapat terjadi jika Israel beranggapan bahwa ia berada dalam lingkungan yang aman. Untuk sebagian, hal itu akan ditentukan oleh kemampuan Presiden Gemayel dalam mengelola pertikaian antar-golongan dan kemampuan Yasser Arafat untuk mengendalikan rekan-rekannya yang menganut garis keras. Perubahan pola hubungan antar-negara Arab, selain meningkatkan kredibilitas Raja Hassan, juga membantu menciptakan lingkungan yang aman bagi Israel.

Sekurang-kurangnya untuk jangka pendek, pergantian kepemimpinan politik di Israel tidak akan menghapus momentum perdamaian. Konperensi internasional tetap akan mempunyai arti bagi perdamaian Timur Tengah,

²⁵Analisis perbandingan beberapa proposal itu dan pengaruhnya bagi PLO dapat dilihat dalam tulisan Mustafa, "PLO in Peace Dilemma," *BIJSS Journal*, Vol. 4, No. 3 (Juli 1983): hal. 56-76.

²⁶"New Generation of the Struggle," *South*, Januari 1986, hal. 21.

²⁷Meir Rosenne, "Terrorism: Who is Responsible?" *World Affairs*, Vol. 148, No. 3 (Winter 85-86): hal. 169-172.

bahkan seandainya Israel menolak untuk memberi konsesi. Tetapi untuk itu diperlukan suatu syarat, yaitu kesepakatan bahwa konperensi internasional yang direncanakan itu bukan merupakan suatu forum konsultasi melainkan sebagai pengejawantahan berakhirnya perundingan-perundingan dwipihak. Selain itu, juga diperlukan pengawasan dari Dewan Keamanan PBB sehingga hasil pembicaraan konperensi itu tidak bertentangan dengan pendekatan parsial yang dicapai sebelumnya.

PENUTUP

Dengan demikian kawasan Timur Tengah tetap akan berada dalam ketidakpastian. Tiga perubahan penting yang terjadi selama tahun 1986 adalah kebangkitan kembali gerilyawan Palestina, moderasi di kawasan Mashrek dan radikalisasi di kawasan Maghreb, meskipun radikalisasi itu diduga tidak banyak mempengaruhi hubungan Arab-Israel. Kebangkitan kembali PLO sungguh merupakan suatu gejala yang menarik sebab sejak pertengahan tahun PLO menghadapi beberapa kesulitan, terutama setelah Raja Hussein menutup kantor perwakilan PLO di Amman sedangkan Habib Bourguiba juga kurang memberi dukungan pada Markas Besar PLO di Tunis. Tetapi pada saat yang sama PLO juga memperoleh kredibilitas baru di mata internasional. Selain hubungannya dengan Moskwa yang semakin dekat, ia juga memperoleh pengakuan diplomatik dari Spanyol. Lagi pula, meningkatnya rasa nasionalisme rakyat Palestina di Jalur Gaza dan Tepi Barat Yordan merupakan dukungan moral yang sangat penting bagi perjuangan Arafat. Lebih dari semua itu, keuntungan yang paling berarti adalah tempat berpijak di Libanon Selatan.

Jika seandainya kebangkitan kembali PLO itu akan melahirkan kepercayaan diri yang lebih besar dan oleh karena itu semakin memperkokoh jalur politik yang akan ditempuhnya untuk memperjuangkan pembebasan Palestina, ia tentu merupakan awal yang bermanfaat bagi perdamaian Arab-Israel. Karena bersamaan dengan itu kubu moderat negara-negara Arab bertambah dengan masuknya Suriah.

Satu masalah yang masih sukar diselesaikan adalah Perang Teluk. Hingga kini, sikap Irak memang tidak banyak mempengaruhi hubungan Arab-Israel. Ia selama ini bersikap netral dan pragmatis, dalam pengertian bahwa ia akan bersikap sejajar dengan negara-negara Arab moderat yang selama ini banyak memberi bantuan keuangan. Di pihak lain, Iran mungkin akan muncul sebagai masalah baru, terutama setelah ia memperoleh pijakan yang lebih kuat di Libanon Selatan karena hubungannya dengan milisi Hizbullah dan Tohid.

Satu faktor yang seringkali sukar diperhitungkan adalah kegiatan terorisme yang sebagian besar justru mempersulit kedudukan Arafat, meskipun kegiatan itu dilakukan oleh kelompok yang tidak berada dalam tanggungjawabnya. Sangat kecil kemungkinannya bagi kelompok Arafat untuk melakukan kegiatan terorisme seperti itu, karena kegiatan tersebut justru akan semakin mengucilkan Arafat dari negara-negara Arab yang selama ini mendukungnya. Tetapi siapa pun yang melakukannya, terorisme akan mengundang balasan dari Israel dan keengganan negara-negara Barat untuk mengambil prakarsa perdamaian yang lebih aktif bagi Timur Tengah.

Hingga tingkat tertentu dinamika politik internal di kawasan Maghreb tidak akan mengganggu usaha perdamaian Arab-Israel. Setelah moderasi Libia, sebagian besar negara-negara di kawasan itu adalah kubu konservatif yang selama ini ditopang oleh poros Ryadh-Amman-Kairo-Rabbat. Tetapi perdamaian internal di kawasan itu sendiri dapat terganggu oleh meningkatnya intensitas gerakan radikal dan fundamentalisme Islam. Karena bagi negara-negara Timur Tengah pada umumnya hampir tidak terdapat batas yang jelas antara intra-negara atau antar-negara, dinamika internal itu akan mempengaruhi stabilitas politik di kawasan Mashrek.

Secara keseluruhan, ketidakpastian Timur Tengah tetap akan berlanjut. Gorbachev tampaknya mulai akan menitik-beratkan dinamika politik di kawasan Pasifik. Reagan kurang berani menanggung risiko untuk secara aktif terlibat dalam usaha perdamaian di Timur Tengah, berbeda dari Nixon, Ford ataupun Carter. Oleh sebab itu, untuk sebagian besar perdamaian Timur Tengah akan mengandalkan usaha negara-negara di kawasan itu sendiri.

Apartheid dan Perkembangan di Afrika Bagian Selatan

Wisnu DEWANTO*

Gejolak politik di Afrika bagian Selatan selama tahun 1986 bersumber pada perkembangan kebijakan apartheid. Di dalam negeri Afrika Selatan keadaan darurat diberlakukan kembali untuk mengatasi kemelut yang berkepanjangan. Keyakinan untuk mampu bertahan di tengah kecemasan dan tekanan masyarakat internasional dibuktikan dengan ancaman dan tekanan terhadap negara-negara tetangganya yang secara ekonomis, politis dan strategis bergantung kepadanya. Serangan terhadap tiga negara garis depan, Botswana, Zambia dan Zimbabwe, untuk menumpas gerakan ANC merupakan salah satu wujud keyakinan tersebut.

Kestabilan kawasan akan dipengaruhi pula oleh keterlibatan masyarakat internasional dalam mencoba menghapuskan politik apartheid. Tekanan sanksi yang kuat terhadap Pretoria pada gilirannya akan dirasakan dan ditanggung terutama oleh masyarakat kulit hitam Afrika Selatan dan negara-negara di kawasan ini. Hal ini merupakan *bargaining position* Afrika Selatan terhadap negara-negara penerap sanksi khususnya negara-negara Barat yang memiliki banyak kepentingan di Afrika Selatan.

PERKEMBANGAN DI AFRIKA SELATAN

Situasi dalam negeri Afrika Selatan diwarnai kekacauan lagi setelah Pemerintah Pretoria mengumumkan berlakunya kembali keadaan darurat tanggal 12 Juni 1986. Kebijakan ini ditempuh menjelang peringatan 10 tahun peristiwa Soweto¹ guna mengekang upacara-upacara dan bentuk kegiatan lain

*Staf CSIS.

¹Tanggal 16 Juni 1976 di kota satelit Johannesburg yang dihuni orang kulit hitam, demonstrasi anti-apartheid ditindas dengan kekerasan dan diperkirakan lebih dari 500 orang tewas. Peristiwa Soweto dijadikan lambang perjuangan kulit hitam menumbangkan sistem apartheid.

yang diperkirakan menjurus pada kerusuhan rasial. Segera setelah pengumuman tersebut Pemerintah Afrika Selatan memberi hak kepada polisi untuk melakukan penangkapan dan penahanan tanpa tuduhan pasti, penyi-taan barang, pembatasan liputan pers serta hak-hak lain sebagai tindakan terhadap lawan politik pemerintah. Dalam waktu seminggu setelah berlakunya keadaan darurat tercatat sekitar 1.000 orang kulit hitam ditahan dan puluhan orang meninggal dalam berbagai kerusuhan yang terjadi.

Eskalasi kerusuhan yang belum menunjukkan tanda-tanda perbaikan tersebut merupakan pertumbuhan dari politik apartheid. Masalah apartheid berpangkal pada kenyataan bahwa pendatang-pendatang kulit hitam Eropa merebut negara tersebut dari penduduk asli kulit hitam dan menggunakan kekuasaan serta kedudukan mereka yang kuat untuk menanamkan pengaruh dan kekuasaan politiknya. Politik apartheid diperkenalkan pertama kali oleh Partai Nasional yang berkuasa sejak tahun 1948 sebagai pelembagaan dijalankannya diskriminasi rasial di negara tersebut.²

Apartheid merupakan campuran praktek kolonial dan superioritas kulit putih dengan dalih bahwa setiap ras memiliki panggilan tertentu untuk memberikan budaya kepada dunia. Oleh karena itu ras-ras harus dipisah satu dari yang lain agar dapat hidup dan berkembang sesuai dengan kepribadian dan kebudayaan masing-masing. Kontak antar-ras harus dibatasi untuk mencegah tercemarnya suatu budaya ras. Atas keyakinan tersebut Pemerintah Afrika Selatan mengadakan segregasi rasial di segala bidang kehidupan yang dalam praktek sangat memojokkan kedudukan mayoritas kulit hitam.³ Dewasa ini sekitar 22,5 juta penduduk kulit hitam dikuasai oleh sekitar 4,5 juta kulit putih.

Reaksi terhadap kebijakan Pretoria memberlakukan keadaan darurat ditandai oleh meningkatnya tekanan dari masyarakat kulit hitam sebagai obyek apartheid. Perjuangan penduduk kulit hitam melalui kelompok etnis dan partai-partai yang bersifat nasional seperti African National Congress (ANC), Pan-African Congress (PAC) dan United Democratic Front (UDF) serta para pemimpin kharismatik yang dipelopori oleh para rohaniwan seperti Uskup Agung Desmond Tutu semakin gencar dilaksanakan.⁴ Gelombang kekerasan

²Tentang asal mula masalah rasial Afrika Selatan lihat antara lain Kirdi Dipoyudo, *Afrika dalam Pergolakan (2)* (Jakarta: CSIS, 1983) khususnya Bab V; juga Frederick Hale, "South Africa: Defending the Laager," *Current History* (April 1985), hal. 155-159 sedang untuk implementasinya terhadap dunia Internasional lihat James Barber, *South Africa's Foreign Policy 1945-1970* (New York: Oxford University Press, 1973).

³Lihat Dipoyudo, *Afrika dalam Pergolakan (2)*, hal. 74.

⁴Tentang perjuangan menentang apartheid oleh kelompok ANC, PAC dan UDF lihat "South Africa: The Opposition Phalanx," *Africa Confidential*, No. 25 (December 1985).

dalam bentuk teror seperti peledakan bom di pusat kota dan di kilang minyak (di Durban) merupakan cerminan ketidakpuasan masyarakat kulit hitam terhadap kebijakan yang diterapkan Pretoria. Organisasi Serikat Buruh Kulit Hitam (COSATU) yang beranggotakan sekitar 600.000 buruh telah memelopori aksi pemogokan massal di daerah pertambangan dan industri meskipun mengandung risiko yang berbahaya bagi pelakunya, lebih-lebih setelah ditangkapnya pemimpin mereka Elijah Baranje sejak pemberlakuan keadaan darurat.

Gerakan ANC yang didirikan tahun 1912 dan sekarang dinyatakan sebagai partai terlarang di seluruh Afrika Selatan masih tetap mendapat simpati masyarakat kulit hitam dalam menggelorakan semangat menentang rezim Pretoria dari markas besarnya di Lusaka, Zambia. Gerakan perjuangan anti-apartheid yang semula anti-kekerasan ini telah menjadi gerakan bersenjata dan radikal setelah peristiwa penembakan demonstran di Shaperville tahun 1960 dan setelah dipenjarakannya pemimpin-pemimpin mereka, terutama Nelson Mandela, yang hingga kini belum dibebaskan. ANC di bawah kepemimpinan Oliver Tambo kini bahkan telah sampai pada pendirian bahwa bagaimanapun juga upaya persamaan bagi kulit hitam harus diperjuangkan dengan kekerasan.⁵ ANC juga telah menyatakan seluruh wilayah Afrika Selatan sebagai wilayah perang. Hal ini kiranya akan lebih menyulitkan masyarakat internasional dalam melakukan pendekatan persuasif terhadap Pretoria dan menyulitkan pejuang kulit hitam untuk tidak menggunakan kekerasan dalam mencari penyelesaian masalah apartheid.

Aksi protes menekan Pemerintah Botha juga dilakukan oleh PAC yang merupakan pecahan ANC yang berhaluan radikal, serta koalisi multirasial Partai UDF pimpinan Allan Boesak yang baru berdiri tiga tahun yang lalu dan menyatukan sekitar 600 gerakan perjuangan anti-apartheid di Afrika Selatan. Di samping partai-partai tersebut para pemimpin homeland juga giat dalam perjuangannya secara lokal. Pemenang Nobel Perdamaian 1984 Desmond Tutu, yang pada awal September 1986 dilantik menjadi Uskup Agung Cape Town, sekaligus menjadi pemimpin Gereja Anglikan di seluruh Afrika bagian Selatan, masih tetap menentang keras kebijaksanaan-kebijaksanaan Pretoria sambil menarik simpati masyarakat internasional bagi perjuangan kulit hitam di Afrika bagian Selatan. Para pemimpin gereja dan pengamat Afrika Selatan umumnya berkeyakinan bahwa kerusuhan akan terus terjadi sampai Pemerintah Pretoria mau menerima aspirasi mereka atau bahkan sampai apartheid lenyap dari Afrika Selatan.

Tanggal 24 April 1986 pemerintah minoritas kulit putih yang mulai terancam oleh gerakan mayoritas kulit hitam mengumumkan kesamaan hak politik

⁵Lihat Robert J. Jaster, "South Africa and Its Neighbours: The Dynamics of Regional Conflict," *Adelphi Papers* 209 (London: IISS, Summer 1986).

bagi seluruh warga Afrika Selatan. Hal yang sama diungkapkan oleh Presiden Botha pada pembukaan Kongres Partai Nasional bulan Juni 1986. Spekulasi terhadap pengumuman tersebut dapat berupa harapan bagi warga kulit hitam untuk mendapat tempat dan wakil di Majelis Rendah (Parlemen) seperti yang telah diberikan kepada warga keturunan India dan Timur Asing sejak bulan Agustus 1984. Hak politik bagi mayoritas kulit hitam telah dibatasi bahkan telah hilang setelah Pemerintah Pretoria mengeluarkan Bantu Authorities Act 1951, yang menghapuskan Dewan Perwakilan Rakyat Pribumi dan menggantikannya dengan pembentukan pemerintahan suku, regional dan teritorial beserta fungsi-fungsi administratifnya di negeri-negeri Bantu (homeland).⁶

Harapan bagi dilaksanakannya pengumuman tersebut sangat kecil mengingat pemberian wakil dalam Parlemen mensyaratkan adanya perubahan konstitusi yang tidak begitu mudah dilaksanakan Pemerintah Botha. Jika benar-benar terlaksana persamaan hak politik akan mengundang konsekuensi supremasi kulit hitam dalam kehidupan politik Afrika Selatan sehingga dapat mengancam supremasi kulit putih di masa depan. Dengan demikian memetik hasil yang terlalu besar dari pengumuman tersebut tidak mungkin. Hal ini terbukti dengan sering munculnya ungkapan keinginan baik yang sengaja tidak disertai petunjuk pelaksanaannya dan lenyap beberapa waktu kemudian. Pengumuman tersebut hanya merupakan basa-basi politik Pretoria menghadapi kecaman dan bentuk tekanan dalam negeri.

Ketika menutup Kongres Partai Nasional bulan Juni 1986 Botha justru berbalik sikap dan menyatakan bahwa selama ia memerintah tidak akan pernah terjadi orang hitam diam bertetangga dengan kulit putih. Menteri Pertahanan dalam pemerintahannya pada kesempatan yang sama menegaskan bahwa Afrika Selatan tidak akan segan menumpas gerakan anti-apartheid baik dalam negeri maupun luar negeri. Pemerintah Pretoria tanpa kompromi akan memburu dan menumpas apa yang mereka namakan *teroris*.⁷

TEKANAN INTERNASIONAL

Praktek apartheid di Afrika Selatan pada hakikatnya merupakan tindakan pelanggaran nilai-nilai kemanusiaan. Oleh karena itu praktek itu telah mendapat kecaman disertai tindakan-tindakan tidak bersahabat oleh banyak negara. Selama hampir tiga dekade terakhir, Afrika Selatan telah dijauhkan dari pergaulan wajar antar-bangsa. Sejak tahun 1960 PBB berulang-kali menyerukan kepada rezim yang berkuasa di Pretoria untuk segera mewujudkan

⁶Lihat Dipoyudo, *Afrika dalam Pergolakan* (2), hal. 75-79.

⁷*Kompas*, 15 Agustus 1986.

kan harmoni rasial atas dasar persamaan dan melepaskan politik apartheid-nya. Dewan Keamanan sejak tahun 1963 telah menyerukan negara-negara melakukan embargo senjata dan perlengkapan militer, pembatasan komunikasi, suplai minyak, perdagangan serta pemboikotan terhadap olahragawan Afrika Selatan. Kemungkinan penjatuhan sanksi ekonomi yang berat selalu dibicarakan dalam Sidang Umum atau Dewan Keamanan hingga tahun 1986. Tetapi setiap kali pengambilan keputusan mengenai hal itu selalu digagalkan oleh veto Amerika Serikat dan Inggris, seperti yang terjadi terakhir setelah terjadinya serangan Afrika Selatan ketiga negara Botswana, Zambia dan Zimbabwe tanggal 18 Mei 1986.

Tekanan dalam wujud pengerahan opini dunia menentang apartheid juga telah diupayakan PBB dengan penancangan pekan solidaritas anti-rasisme dan diskriminasi rasial tanggal 21-27 Maret tahun 1986. Selain itu Majelis Umum telah menetapkan pula tanggal 21 Maret sebagai hari internasional penghapusan diskriminasi rasial untuk memperingati peristiwa penembakan para demonstran di Shaperville 21 Maret 1960. Di Afrika Selatan peringatan dilakukan dengan melakukan doa bersama, rapat raksasa dan kegiatan protes serta pemogokan massa di berbagai kota industri seperti di Eastern Cape. Sedikitnya 10 orang tewas dalam rangkaian peringatan tersebut. Sikap menentang kebijakan Afrika Selatan juga tercermin dalam penerimaan mosi Kenya untuk mengeluarkan Afrika Selatan dari Konferensi Palang Merah Internasional melalui pemungutan suara dengan hasil 159-25 di Jenewa 26 Oktober 1986.

Dalam konteks Benua Afrika, pertemuan para pemimpin Afrika pada KTT OAU di Addis Ababa tanggal 28 Juli 1986 telah sepakat bahwa satu-satunya pilihan untuk mengakhiri pemerintahan minoritas kulit putih Afrika Selatan adalah mengintensifkan perjuangan bersenjata dengan lebih memberikan dukungan moral dan material pada gerakan pembebasan di Afrika bagian Selatan. Ethiopia menawarkan kesediaan untuk melatih 10.000 gerilyawan Afrika Selatan. Negara anggota OAU juga didesak untuk membayar iuran kepada Komite Pembebasan OAU yang diberi tugas meyalurkan dana bagi gerakan pembebasan seperti ANC, PAC dan SWAPO. Selain mengharuskan adanya sanksi yang lebih keras dari masyarakat internasional, khususnya Inggris dan Amerika Serikat, pertemuan juga menerima deklarasi menentang campur-tangan Amerika Serikat membantu pemberontak UNITA dukungan Afrika Selatan di Angola dan menolak tuntutan Amerika Serikat atas penarikan pasukan Cuba dari Angola sebagai syarat kemerdekaan Namibia.

Hingga tahun 1986 Masyarakat Ekonomi Eropa tampak belum sepenuhnya bersatu dalam menerapkan sanksi keras terhadap Afrika Selatan. Negara-negara Eropa Barat kebanyakan telah sepakat menerapkan embargo senjata,

minyak dan teknologi nuklir serta pemutusan hubungan budaya, ilmu pengetahuan dan olahraga. Dalam Konferensi Tingkat Tinggi MEE di Den Haag akhir Juni 1986 hasil yang dicapai adalah penundaan penerapan sanksi untuk memberi kesempatan kepada Misi Perdamaian Eropa yang dibentuk di bawah pimpinan Menlu Inggris Geoffrey Howe (Ketua Dewan Menteri MEE) melakukan pendekatan pada Pretoria dan berkonsultasi dengan negara-negara Afrika garis depan. Alasan sebenarnya dari penundaan sanksi itu adalah keberatan Inggris, Jerman Barat dan Portugal terhadap rancangan sanksi larangan impor batu bara yang akan sangat merugikan kepentingan mereka. Kegagalan Misi Perdamaian Eropa tersebut telah menyatukan pendapat Pertemuan Menteri Luar Negeri MEE di Brussel pertengahan September 1986 untuk melaksanakan sanksi terbatas yang meliputi penghentian investasi baru, larangan impor besi baja dan mata uang emas Kruggerand. Larangan impor batu bara yang sempat membuat beda pendapat akhirnya tidak disertakan dalam daftar paket sanksi yang dikenakan.

Bagi Inggris tahun 1986 merupakan tahun ujian bagi PM Thatcher dalam menangani masalah Afrika Selatan. Sejak KTT Persemakmuran di Bahama bulan Oktober 1985 Inggris tetap menentang bentuk sanksi yang bersifat menghukum meskipun semua anggota persemakmuran telah sepakat memberi masa percobaan enam bulan kepada Botha untuk segera mengambil langkah perbaikan pelaksanaan apartheid. Sedikitnya 49 negara anggota persemakmuran telah siap mengambil tindakan larangan hubungan udara, investasi baru, impor hasil pertanian dan promosi wisata. Sikap keras kepala Thatcher menyebabkan sekitar 31 negara anggota persemakmuran menarik diri dari Pesta Olahraga Persemakmuran di Edenburg yang seharusnya diikuti oleh 58 negara anggota. Pemerintah Thatcher yang terjepit posisinya baik di kalangan persemakmuran maupun di dalam negeri dengan Ratu akhirnya sepakat menempuh langkah kecil dalam KTT Mini Persemakmuran di London awal Agustus untuk menyetujui larangan investasi baru di Afrika Selatan dan promosi wisata, di samping tetap melanjutkan pembatasan impor mata uang Kruggerand dan larangan kontrak baru penjualan material dan teknologi nuklir ke Afrika Selatan yang telah dilaksanakan sejak tahun 1985.

Kemajuan dalam penekanan terhadap Pretoria tampak dari Pemerintah Amerika Serikat dengan disahkannya paket sanksi terhadap Afrika Selatan oleh Kongres awal bulan September 1986. Paket sanksi tersebut meliputi larangan investasi baru perusahaan-perusahaan Amerika Serikat di Afrika Selatan, larangan pemberian hutang-hutang baru oleh bank-bank Amerika, penghentian impor besi dan batubara, tekstil dan bahan-bahan pertanian. Selain itu transportasi udara langsung atau tidak langsung antara Amerika Serikat dan Afrika Selatan dilarang dan hak berlabuh bagi pesawat udara Afrika Selatan dicabut. Penjualan komputer, ekspor minyak dan impor emas

dihentikan, dan perdagangan langsung antar-perusahaan milik negara Afrika Selatan dan Amerika Serikat termasuk persenjataan dilarang.

Paket sanksi yang berwujud undang-undang tersebut menyatakan bahwa sanksi ekonomi itu tidak akan dicabut sampai Afrika Selatan sekurang-kurangnya bersedia melakukan pembebasan pemimpin ANC Nelson Mandela, mencabut keadaan darurat yang berlaku sejak Juni 1986, membuka perundingan dengan pemimpin kulit hitam dan mengesahkan organisasi-organisasi politik terlarang. Kemenangan Partai Demokrat yang gigih memperjuangkan hak-hak penduduk kulit hitam di Amerika Serikat dalam pemilihan Senat awal November 1986 agaknya akan lebih menekan Pemerintah Reagan untuk melaksanakan undang-undang tersebut.

Akhir Oktober 1986 banyak perusahaan Amerika Serikat menarik kegiatan mereka dari Afrika Selatan. Tiga perusahaan besar Amerika Serikat, International Business Machine (IBM), General Motor (GM) dan Warner Group telah menjual semua kepentingan mereka kepada pihak lokal.⁸ Perusahaan seperti Ford dan Coca Cola telah menurunkan sahamnya sekitar 50% akibat kondisi ekonomi yang semakin buruk. Hal serupa juga ditempuh oleh perusahaan-perusahaan milik Inggris di Afrika Selatan. Bank-bank seperti Barclay dan Standard Charter yang mendominasi perbankan di Afrika Selatan telah menurunkan sahamnya sekitar 50%. Bahkan Bank Barclay akhirnya menghentikan kegiatannya akhir November 1986.

SANKSI INTERNASIONAL

Bentuk-bentuk tekanan dari dalam dan masyarakat internasional baik yang telah dilaksanakan maupun yang masih berujud ancaman telah menyebabkan kemunduran politik dan ekonomi Afrika Selatan. Inflasi meningkat, penerimaan devisa negara berkurang karena ekspor menurun, dan banyak perusahaan multinasional menghentikan investasinya di Afrika Selatan serta nilai mata uang Krugeraand menurun akibat pembatasan peredarannya.⁹ Hal ini diperberat oleh semakin tingginya suhu politik dalam negeri akibat meningkatnya jumlah pengangguran, pemogokan massal, arus migrasi penduduk kulit putih keluar Afrika Selatan dan tindakan kekerasan yang meminta penanganan khusus Pemerintah Pretoria.

Meskipun demikian tampaknya Pemerintah Pretoria masih mempunyai keyakinan untuk dapat mengatasi permasalahan yang ada. Embargo senjata

⁸Kompas, 24 Oktober 1986.

⁹Lihat Cosmas Desmond, "Sanction and South Africa," *Third World Quarterly*, Vol. 8, No. 1 (Januari, 1986): hal. 78-97.

misalnya, yang diterapkan sejak tahun 1963 dan mendapat dukungan sepenuhnya dari negara-negara Eropa Barat, tidak mempengaruhi penyediaan perlengkapan militer. ARMSCOR, pabrik perlengkapan militer Afrika Selatan, telah mampu mengatasi masalah penyediaan persenjataan. Bahkan sejak tahun 1982 Afrika Selatan telah termasuk sepuluh negara pengekspor senjata. Negara-negara seperti Gabon, Somalia, Sri Lanka, dan beberapa negara lain di Amerika Latin adalah negara-negara pembeli senjata Afrika Selatan. Sejak itu pula hampir dipastikan Afrika Selatan telah mengembangkan persenjataan nuklir.

Selain itu ketergantungan ekonomis, politis dan strategis negara-negara Barat dan negara-negara tetangga pada Afrika Selatan telah mempertebal keyakinannya untuk tidak segera mengadakan perubahan yang berarti terhadap apartheid. Hal yang menarik dari penjatuhan sanksi ekonomi baik oleh MEE maupun Amerika Serikat tahun 1986 adalah tidak terdapatnya mata dagangan strategis yang dapat menjadi pukulan berat bagi Afrika Selatan. Penghentian impor batubara tidak termasuk dalam sanksi MEE dan Amerika Serikat tidak menyebutkan larangan impor platinum, chromium dan bahan mineral strategis lain yang banyak terdapat di Afrika Selatan. Penerimaan pendapatan dari ekspor barang-barang tersebut justru menjadi tulang-punggung perekonomian Afrika Selatan.

Afrika Selatan dan negara-negara tetangganya merupakan sumber bahan mentah dan mineral strategis yang sangat diperlukan Barat. Afrika Selatan diperkirakan memiliki lebih dari 40% cadangan dunia untuk bahan-bahan mineral seperti platinum, crom, vanadium dan ferro-manganese. Namibia, Zambia, Zaire juga menghasilkan bahan-bahan penting lain seperti uranium, tembaga, timah dan kobalt. Negara-negara Barat menganggap suplai bahan-bahan mineral dari Afrika bagian Selatan ini sebagai soal hidup-mati bagi mereka. Amerika Serikat, misalnya, memerlukan hampir 90% suplai crom, platinum, dan ferro-manganese bagi industri pesawat terbang, mobil, pabrik baja dan aneka-ragam teknologi canggih lainnya, yang sebagian besar didatangkan dari kawasan Afrika bagian Selatan.

Di samping itu Amerika Serikat memiliki kepentingan ekonomi di Afrika Selatan yang diperkirakan sebesar US\$2,5 milyar. Jumlah ini meliputi penanaman modal hampir sekitar 300 perusahaan multinasional Amerika Serikat yang beroperasi di sana. Selain Amerika Serikat, Inggris merupakan partner dagang utama Afrika Selatan. Bagi Inggris kepentingan ekonominya tercatat dalam nilai investasinya yang berjumlah sekitar lima milyar pound. Inggris memiliki sekitar 250.000 kesempatan kerja yang sangat tergantung pada hubungannya dengan Afrika Selatan. Sekitar satu juta orang kulit putih Afrika Selatan memiliki paspor Inggris yang dapat digunakan bermigrasi ke

Tabel 1

**KETERGANTUNGAN IMPOR AMERIKA SERIKAT
PADA NEGARA-NEGARA AFRIKA BAGIAN SELATAN**

Mineral	Kebutuhan (%)	Kontribusi setiap pemasok (% terhadap impor AS)	Pemasok Lain (% terhadap impor AS)
Crom	90		
Bijih Crom		Afrika Selatan (35)	USSR (24)
Ferocrom		Afrika Selatan (38)	
Vanadium	36	Zimbabwe (20)	
		Afrika Selatan (57)	USSR (8)
Antimoni	52		Chili (28)
Platina	89	Afrika Selatan (44)	China (18)
Mangaan	98	Afrika Selatan (42)	USSR (26)
Bijih mangaan		Afrika Selatan (9)	
Feromangaan		Afrika Selatan (30)	Gabon (36)
Intan	100	Afrika Selatan (81)	Zaire (11)
Kobalt	97	Zambia (7)	Zaire (42)

Sumber: Lihat Gwendolen M. Carter & Patrick O'Meara, eds., *International Politics in Southern Africa* (Bloomington: Indiana University Press, 1982), hal. 60.

Tabel 2

**PROSENTASE CADANGAN DAN PRODUKSI MINERAL STRATEGIS
NEGARA-NEGARA AFRIKA BAGIAN SELATAN TERHADAP
CADANGAN DAN PRODUKSI DUNIA**

Mineral	Produsen Utama	Cadangan	Produksi
Crom	Afrika Selatan	68	34
	Zimbabwe	31	23
Vanadium	Afrika Selatan	64	39
Antimoni	Afrika Selatan	7	21
Platina	Afrika Selatan	86	46
Mangaan	Afrika Selatan	41	24
Intan	Zaire		39
	Afrika Selatan	7	17
Kobalt	Zaire	31	52
	Zambia	16	9
Uranium	Afrika Selatan	17	13

Sumber: Lihat Gwendolen M. Carter & Patrick O'Meara, eds., *International Politics in Southern Africa* (Bloomington: Indiana University Press, 1982), hal. 61.

Inggris setiap kali untuk urusan perdagangan.¹⁰ Negara-negara Eropa Barat lainnya seperti Jerman Barat, Perancis tidak banyak berbeda kepentingannya dengan Amerika Serikat dan Inggris, hanya kadar ketergantungannya lebih kecil.

Di bidang strategis dan politis, Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat mempunyai kepentingan di negara-negara Afrika bagian Selatan dan di Afrika umumnya dalam persaingan global dengan Uni Soviet. Karena letaknya yang strategis negara-negara Barat khawatir akan meluasnya pengaruh Blok Timur di kawasan ini. Dewasa ini Uni Soviet dan sekutunya dianggap telah berhasil menanamkan pengaruhnya di Ethiopia, Angola, Mozambik dan Guinea Bissau. Dalam pemikiran strategi Barat kedudukan yang diperoleh Uni Soviet dan sekutunya akan mengancam jalur pelayaran Tanjung Harapan yang masih merupakan jalur vital pengangkutan bahan mineral dan minyak ke negara-negara Barat.

Negara-negara Barat berkepentingan pula untuk mencegah meluasnya pengaruh Soviet dan komunisme ke negara-negara Afrika bagian Selatan. Perpecahan etnis, keagamaan dan bentuk-bentuk konflik lainnya merupakan kondisi yang baik bagi tumbuh dan berkembangnya komunisme. Perjuangan kulit hitam di Afrika bagian Selatan menentang dominasi minoritas kulit putih dapat merupakan sarana bagi perluasan pengaruh Soviet. Hal ini terbukti dengan dukungan yang diberikan pada gerakan perjuangan nasional di Angola (MPLA), Mozambik (FRELIMO), Namibia (SWAPO) dan Afrika Selatan (ANC dan South African Communist Party).¹¹

Di lain pihak Afrika Selatan merupakan pusat ketergantungan negara-negara Afrika Hitam tetangganya. Dalam bidang perekonomian Afrika Selatan memiliki dan menguasai sarana perhubungan seperti rel, jalan, pelabuhan yang diperlukan negara-negara *land locked* (tidak berpantai) tetangganya untuk mengeksport atau mendatangkan barang kebutuhannya. Negara-negara Zimbabwe, Zambia, Zaire dan Malawi mempercayakan pengangkutan barang-barang eksportnya pada jalan kereta api, gerbong dan lokomotif milik Afrika Selatan untuk kemudian mengapalkannya. Selain itu Afrika Selatan merupakan pemasok bahan makanan bagi sebelas negara di kawasan Afrika bagian Selatan, di samping listrik dan bahan bakar. Di Botswana misalnya, hampir semua perusahaan besar adalah milik orang Afrika Selatan. Bagi Lesotho pertambangan di Afrika Selatan merupakan

¹⁰Tentang kepentingan Barat di Afrika Selatan lihat antara lain Gwendolen M. Carter & Patrick O'Meara, eds., *International Politics in Southern Africa* (Bloomington: Indiana University Press, 1982), hal. 45-114.

¹¹*Ibid.*, hal. 3-44; lihat juga antara lain Jonathan Steele, *The Limits of Soviet Power* (Penguin Books, 1985), hal. 226-244.

Hal ini menyebabkan hasil yang diperoleh adalah perubahan yang terlalu lambat dan sedikit. Proses demikian tampak dalam pemberian kelonggaran-kelonggaran yang hanya muncul apabila ada tekanan kuat. Pengumuman Botha untuk memberikan kesamaan hak politik bagi kulit hitam bulan April 1986 merupakan tanggapan atas masa percobaan enam bulan yang dijatuhkan negara-negara persemakmuran yang berakhir bulan tersebut. Selain itu tindakan tersebut dimaksudkan memberi kesan positif pada masyarakat internasional dalam PBB yang pada tanggal 21-27 April memperingati pekan solidaritas anti-diskriminasi rasial. Bagi Pemerintah Pretoria, yang penting adalah dapat memberi wujud keinginan baik sebagai jawaban terhadap tuntutan dalam negeri dan masyarakat internasional. Selama masih ada potensi untuk mengatasi krisis dalam negeri dan adanya dukungan dari negara-negara yang tergantung pada Afrika Selatan, sistem apartheid tetap akan diterapkan meskipun beberapa segi akan diubah sejauh tidak mengancam kekuasaan pemerintah.

KEBIJAKAN REGIONAL DAN PROSPEK KAWASAN

Dalam konteks regional, kesadaran Afrika Selatan akan ancaman dan tekanan dari negara-negara tetangganya telah menumbuhkan konsep strategis untuk menangkal semua ancaman yang dialamatkan kepadanya. Munculnya Botha sebagai Presiden tahun 1978 dengan kematangan pemikirannya selama 12 tahun memegang jawaban Menteri Pertahanan, telah memberikan andil besar dalam menyusun strategi kawasan untuk melestarikan apartheid yang telah membawa kebesaran dan kekuatan Afrika Selatan. Perkembangan internasional menekan Pretoria hingga tahun 1986 ini telah menempatkan Afrika Selatan dalam posisi defensif, sehingga Pemerintah Botha perlu menumbuhkan kepercayaan diri pemerintahannya untuk tidak menyerah pada situasi yang ada.¹²

Kekhawatiran utama Pemerintah Pretoria adalah semakin meningkatnya pengaruh komunisme di negara-negara Afrika bagian Selatan. Ajaran komunisme yang mengutamakan kesederajatan dalam masyarakat akan sangat mengancam kelangsungan apartheid. Perjuangan ANC dan SWAPO yang telah mendapat dukungan dan simpati dari negara-negara Blok Timur telah menambah kecemasan Pretoria. Untuk itu langkah yang dilaksanakan Afrika Selatan adalah menekan negara-negara garis depan tetangganya untuk tidak memberikan tempat berpijak bagi aktivis ANC dan SWAPO, melemahkan kekuatan militer dan ekonomi negara-negara tersebut dan mengurangi pengaruh Soviet dan Kuba (komunisme) di kawasan tersebut. Pretoria juga

¹²Lihat Deon Geldenhuys, "South African in Crisis: A Comparison of Voster and Botha Eras," *South Africa International* (January, 1986): hal. 135-145.

berusaha merusak citra negara seperti Zimbabwe, agar diperoleh kesan bahwa pemberian kesempatan kepada kulit hitam untuk memerintah tidak akan membawa kemajuan berarti. Selain itu Afrika Selatan juga perlu mempengaruhi pemikiran organisasi seperti *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC) agar lebih memandang Afrika Selatan sebagai partner mencapai kemajuan ekonomi daripada sebagai ancaman perekonomian negara-negara di kawasan ini.¹³

Penilaian terhadap negara Barat yang kurang serius mendukung usaha memerangi ancaman komunisme di Afrika bagian Selatan, telah menumbuhkan kepercayaan diri Pretoria untuk melaksanakan kebijakan politik dan strategi menghadapi ancaman yang ada dengan kekuatan sendiri. Didukung oleh kekuatan ekonomi yang kuat dan penyediaan persenjataan yang memadai Afrika Selatan melaksanakan apa yang dikenal dengan strategi *go it alone* di kawasan Afrika bagian Selatan.¹⁴ Strategi yang semakin populer dilaksanakan Pemerintah Pretoria ini muncul pada akhir dekade 1970-an dan dilaksanakan melalui dua cara.

Pertama, adalah cara lunak dengan menempuh langkah persuasif terhadap negara-negara tetangga untuk menjadikan kawasan Afrika bagian Selatan sebagai kawasan damai, dalam arti negara-negara tersebut tidak lagi merupakan ancaman bagi Afrika Selatan. Hal ini dilakukan dengan mengadakan perjanjian keamanan bersama dan perjanjian non-agresi, seperti terwujud dengan Swaziland tahun 1982, dengan Angola (Perjanjian Luanda 1984) dan dengan Mozambique (Persetujuan Nkomati 1984). Langkah ini akan terus dilaksanakan Pretoria dengan semua negara tetangganya untuk kemudian meningkatkan hubungan tersebut dalam bentuk pakta (Pakta Pretoria) yang akan menghimpun sekitar sembilan negara dengan 40 juta penduduk di bawah pimpinan Afrika Selatan.¹⁵

Kedua, adalah cara keras yang dilaksanakan dengan menciptakan ketidakstabilan kawasan antara lain melalui intervensi militer baik langsung maupun tidak dan blokade ekonomi. Langkah ini semakin cenderung dilaksanakan karena pendekatan lunak terhadap negara-negara di kawasan ini tidak menunjukkan kemajuan berarti. Sejak tahun 1980 Afrika Selatan telah menguasai dan menempatkan pasukan di perbatasan Angola untuk menekan SWAPO dan mendukung gerilyawan UNITA. Pada bulan Agustus dan awal September

¹³Lihat Kurt M. Campbell, "The Front Line States Search for Security," *South Africa International* (July, 1986): hal. 3.

¹⁴Lihat Jaster, *South Africa and Its Neighbours*, hal. 9.

¹⁵Lihat Kenneth W. Grundy, "Pax Pretoriana: South Africa's Regional Policy," *Current History* (April, 1985): hal. 150-154.

1986 pasukan Afrika Selatan dikabarkan menyerang lagi kubu-kubu perlawanan SWAPO di Angola Selatan. Sekitar 30.000 pasukan Cuba dan sekitar 1.000 penasihat militer Soviet dewasa ini masih berada di Angola untuk mendukung Pemerintah Luanda memerangi gerilyawan UNITA yang juga didukung Barat. Hal ini menjadi alasan utama keengganan Afrika Selatan memberikan kemerdekaan kepada Namibia, karena wilayah Namibia merupakan penyangga ancaman dari Utara di samping kaya akan bahan mineral strategis.

Afrika Selatan juga telah melatih dan mendukung gerilyawan-gerilyawan di Mozambique, Zimbabwe, Zambia dan Lesotho. Di Mozambique dukungan diberikan kepada gerilyawan RENAMO dengan melatih mereka di kamp-kamp di Transvaal Utara di dekat perbatasan Afrika Selatan-Mozambique untuk menggulingkan pemerintahan Marxis Presiden Samora Machel dukungan Soviet. Tidak berlebihan jika negara-negara garis depan menuduh Afrika Selatan bertanggung jawab atas kecelakaan pesawat terbang yang menewaskan Presiden Machel di perbatasan Afrika Selatan-Mozambique tanggal 20 Oktober 1986. Di Zimbabwe Afrika Selatan mensponsori gerakan anti-pemerintah dengan melatih gerilyawan bekas pengikut Joshua Nkomo, melakukan propaganda dan blokade perekonomian di samping pembunuhan dan kegiatan mata-mata. Hal serupa diterapkan terhadap Zambia, Botswana dan Lesotho yang banyak menampung aktivis ANC.

Bulan Januari 1986 Lesotho telah menjadi sasaran blokade perekonomian Afrika Selatan. Tindakan ini dilaksanakan Pretoria sebagai kulminasi kere-takan hubungan kedua negara sejak dibukanya hubungan diplomatik Lesotho dengan Uni Soviet, China dan Korea Utara tahun 1983. Hal ini diperberat dengan sikap toleransi PM Lebua Jonathan terhadap pejuang ANC yang tidak dikehendaki Pemerintah Pretoria. Blokade ekonomi sempat menimbulkan kudeta menggulingkan PM Jonathan dan memunculkan tokoh militer Justin Lekhanya yang bersikap moderat terhadap Pretoria sebagai pemimpin pemerintahan. Kesediaan Lekhanya untuk mengeluarkan 60 aktivis ANC dan menerbangkannya ke Lusaka, akhir Januari 1986 merupakan langkah yang dapat mengakhiri blokade ekonomi dua minggu yang telah menimbulkan banyak kesulitan dalam negeri Lesotho.

Blokade ekonomi terbatas juga telah diterapkan Pretoria terhadap Zimbabwe dan Zambia yang mengancam keras dan ikut menjatuhkan sanksi ekonomi dalam KTT Mini Persemakmuran di London bulan Agustus 1986. Para diplomat dan bankir di Lusaka meramalkan bahwa dalam waktu singkat Zimbabwe dan Zambia akan mengalami krisis ekonomi. Zambia menggantung kebutuhan mesin penambangan tembaga pada Afrika Selatan dan 50% ekspor tembaganya memakai fasilitas kereta api dan perkapalan Afrika

Selatan. Sedangkan Zimbabwe melakukan 90% impor-eksportnya melalui Afrika Selatan. Negara lain di kawasan tersebut seperti Swaziland bahkan sampai pada keputusan lebih baik meninggalkan persemakmuran daripada melakukan bunuh diri ekonomi dengan bermacam dan mendukung sanksi terhadap Pretoria.

Keberhasilan penerapan destabilisasi kawasan tampak jelas dalam tindakan Afrika Selatan menyerang basis-basis ANC di Botswana, Zimbabwe dan Zambia 19 Mei 1986. Tindakan yang bukan pertama kali dilakukan Pretoria ini dimaksudkan untuk memberi peringatan sekaligus melemahkan perjuangan ANC dan negara-negara yang mendukungnya. Selain itu tindakan tersebut dimaksudkan pula untuk menunjukkan kekuatan dan kesiapsiagaan angkatan bersenjata Afrika Selatan (SADF) serta keunggulan peralatan militer yang mereka ciptakan. Pemerintah Botha juga berkepentingan menumbuhkan kebanggaan minoritas kulit putih akan kemampuan bertahan menghadapi ancaman tanpa dukungan Barat. Hal ini telah terbukti dengan sambutan yang sangat baik dari kalangan oposisi di Parlemen maupun pers terhadap kebijakan pemerintah dan kemampuan SADF.

Sebagai reaksi atas serangan terhadap tiga negara tersebut, enam negara garis depan mengadakan pertemuan darurat di Harare 21 Mei 1986. Kekhawatiran akan ancaman dan tindakan bahasan Afrika Selatan menyebabkan pertemuan hanya menghasilkan kutukan dan himbauan penjatuhan sanksi internasional yang kuat terhadap Pretoria. KTT Luanda yang melibatkan sembilan negara garis depan pertengahan Agustus 1986, yang semula akan menyatukan sikap dalam penerapan sanksi yang keras terhadap Pretoria, ternyata juga hanya menjadi forum beda pendapat. Upaya membentuk pasukan gabungan pemelihara perdamaian untuk menangkis serangan Afrika Selatan yang juga dibicarakan dalam pertemuan tersebut agaknya perlu ditimbang lebih lanjut. Pengalaman membuktikan bahwa pembentukan pasukan gabungan di Benua Afrika belum pernah berjalan efektif, seperti misalnya di Chad. Hal ini antara lain disebabkan oleh latar-belakang kemiliteran yang berbeda satu dengan yang lain sesuai dengan pengalaman kolonialnya dan juga karena mentalitas individu yang kurang baik.¹⁶

Kelemahan yang dialami negara-negara Afrika bagian Selatan akibat ketergantungannya pada Afrika Selatan telah memantapkan pelaksanaan strategi *go it alone* Pretoria khususnya dalam menciptakan ketidakstabilan kawasan. Meskipun belum sepenuhnya berhasil, strategi ini telah mampu mengurangi potensi ancaman yang ada. Kenyataan ini tampaknya akan men-

¹⁶Lihat John M. Ostheimer, "Cooperation Among African States" dalam *African Security Issues. Sovereignty, Stability and Solidarity*, ed. Bruce E. Erlinghaus (Boulder, Colorado: Westview Press, 1984), hal. 157-170.

dorong pemerintahan Botha untuk meneruskan kebijakan regionalnya sampai terwujud negara-negara tetangga yang tunduk atau minimal tidak memusuhi Pretoria. Hal ini diperkirakan akan dilaksanakan sejalan dengan tekanan yang ditimpakan kepada Pretoria baik oleh masyarakat internasional maupun masyarakat kulit hitam Afrika bagian Selatan sebagai sanksinya.

Dengan demikian penerapan sanksi terhadap Afrika Selatan merupakan kunci kestabilan kawasan di masa mendatang. Penerapan sanksi yang kuat terbukti berakibat makin buruknya perekonomian negara yang akhirnya ditanggung pula oleh masyarakat kulit hitam yang sebenarnya hendak ditolong. Kenyataan ini telah menghadapkan masyarakat internasional pada suatu dilema yang sulit, khususnya bagi negara-negara yang di satu pihak banyak bergantung kepada Afrika Selatan dan di lain pihak sangat menentukan hidup-matinya perekonomian Afrika Selatan. Hal ini berarti dilema pula bagi penyelesaian masalah apartheid di Afrika Selatan.

The Indonesian Quarterly



The Outstanding Journal on Indonesian Problems

- The journal for scholars, diplomats, and journalists on Indonesian problems and related issues
- Keep you up-to-date
- Mostly by Indonesian writers
- Published since 1972 in January, April, July and October.

CSIS also publishes an Indonesian Journal ANALISA and books on socio-economic and international affairs:

- **Trends in Marketing,** *J. PANGLAYKIM.*
- **Law in Indonesia,** *SOEBEKTI*
- **Golkar: Functional-Group Politics in Indonesia** *Julian M. BOILEAU*
- **Pacific Economic Cooperation: The Next Phase,** *Hadi SOESASTRO and HAN Sung-joo (Eds.)*



Centre for Strategic and International Studies
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160.
Phone : 356532-35. Telex : 45164 CSIS 1A.